



阪神・淡路大震災記念

人と防災未来センター

減災に貢献できる災害報道・広報の改善に向けて
～人と防災未来センターが実施してきた
研究会、研修等を題材に～

平成 19 年 5 月 30 日（水）

第 1 回 減災報道研究会

目 次

減災に貢献できる災害報道・広報の改善に向けた考察と提言 人と防災未来センター研究調査員（読売新聞大阪本社科学部） 川西勝	2
【参考資料】	
1. 災害報道研究会の趣旨	19
2. 災害報道研究会の経緯	20
3. 災害対策本部運営の事例紹介（第4回災害報道研究会より）	21
4. 個人情報と、報道・取材の自由を巡る諸問題	
(1) 個人情報保護法成立の経緯	23
(2) 個人情報の定義と規制範囲	23
(3) 個人情報の目的外使用と提供	24
(4) 個人情報保護制度への視点	24
(5) 事例研究 ～JR脱線事故から～	24
(6) 獨協大学教授・右崎正博先生の講演レジュメ	27
(7) 右崎教授との質疑要旨	30
5. 災害時における広報・取材を改善するために～研究者・自治体からの提案～	
(1) これまでの研究会議論を踏まえた問題意識の整理	33
(2) 研究成果を踏まえた提案	
1. 全庁的な目標を明確にした災害対応の提案 人と防災未来センター 近藤民代・専任研究員	33
2. 「情報羅列型資料」から脱却し、「目標管理型資料」へ移行するための試み 滋賀県総合防災課地震対策室 堀江良樹・主任主事	35
3. 討議	37
4. 事例報告 「地震災害対応・災害対策本部事務局の運用訓練を実施して」 京都府総務部防災室 山本敏広・副室長	40
5. 質疑	42
6. 図上訓練を活用した記者研修の試み	43
7. 災害時における地方自治体の広報戦略に関する考察	44

減災に貢献できる災害報道・広報の改善に向けた考察と提言

人と防災未来センター研究調査員

(読売新聞大阪本社科学部)

川西 勝

1. はじめに

阪神・淡路大震災を契機として、大きな災害が発生した時の報道機関による取材・報道を巡って、様々な問題点が指摘されるようになった。被災者に対する取材マナーから、応急対策活動への影響、記事（番組）内容の妥当性等、指摘されている問題点は幅広く多様で、未解決の問題もあり、災害が起きるたびに同じような事態が繰り返されているという声もある。その一方で、報道が果たした役割や効能に関する検証が不十分なこともあって、感情的な「マスコミ批判」に陥っている論調も目立つ。報道の機能や効果を踏まえつつ、減災に貢献できる取材・報道活動へと改善していくための建設的な議論が求められている。

同時に、災害時に公的な情報を発信する側の行政機関にとっても、広報の態勢や仕組みづくりに工夫が必要と考えられる。

災害報道を巡る多岐に渡る問題のうち、人と防災未来センターは、主として、災害対応を行う地方自治体のいわゆる「報道対応」の側面に焦点を当てて、調査・研究や研修を続けている。平成 17 年度以降は、広報力の向上を目的の一つに盛り込んだ行政職員対象の図上訓練や、この訓練を利用した記者の研修、報道記者と地方自治体職員が参画した研究会などの取り組みを行っている。本稿では、こうした諸活動を主な素材として、減災に資する災害報道・広報を行うために何が求められているのかを考察する。以下に述べるのは筆者の私見であり、人と防災未来センターの統一的な見解ではない。多くの方からご議論をいただければ幸いである。

2. 地方自治体のいわゆる「報道対応」に関する諸問題

災害対応の責務を負う地方自治体にとって、いわゆる「報道対応」は「荷の重い仕事」と認識されているようである。実際に体験した自治体からの報告などを踏まえると、災害直後の「報道対応」を巡る問題は、次の 2 点に集約されるのではないかと考えられる。

表 1 地方自治体の「報道対応」を巡る問題

①多数の報道機関・記者による取材が短時間で集中することによる物理的な負担
②行政対応に関する峻烈な批判・指弾による行政職員の萎縮や市民感情の悪化

2-1 取材の集中による物理的な負担

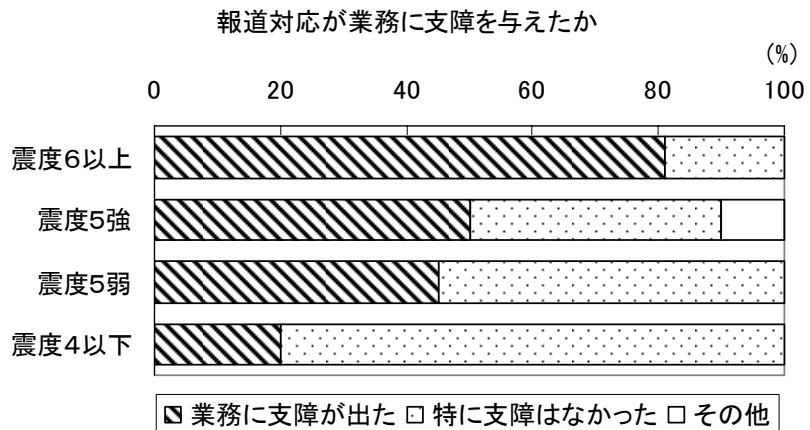
取材の集中による問題について、阪神・淡路大震災で被災した自治体は、表2のように振り返っている¹⁾。自治体の対応できる限界を超える人員の集中による混乱、同種の対応を繰り返されたことによる疲弊などが特徴である。

表2 阪神・淡路大震災における取材集中の実態

	人 員 過 剰	準 備 不 足
兵庫県	応援のため外部からやってきた記者たちが廊下にあふれた。電話を無断使用された。	何人もの記者に同じことを何度も何度も答えなければならなかった。
西宮市	広報課に報道陣が30人ほどなだれ込み、混乱が1週間ほど続いた。	1週間ごとに記者が替わり、その都度、地名など、いちから説明しなければならなかった。
北淡町	広報担当は1人だけで記者クラブはなかったが、記者が四国全域から詰め掛けた。	その都度、取材を受けていると災害対応に支障が出たので、定時発表に切り替えた。

平成15年の5月と7月に、宮城県を中心に強い揺れが観測された地震を対象として行われた調査²⁾では、災害対策本部を設置した市町村等の49%が、報道機関からの電話対応が「業務の支障になった」としている。図1

図1



が示すように、揺れが強かった地域ほど、業務を妨げられる行政機関の割合が増えている。阪神・淡路大震災に比べると、被害の規模がかなり小さな災害でも、同じような事態が繰り返されていると言える。

平成18年7月の鹿児島県北部豪雨では、甚大な被害が出た同県大口市の防災担当者が、災害対応上、最も障害となったこととして、「県及び報道機関から次々にかかってくる電話への対応」を挙げていた³⁾。

規模の小さな自治体ほど、報道対応が災害対応業務に与える影響は大きいと考えられ、行政・報道機関の双方が深刻に受け止める必要のある問題であると言える。

2-2 行政対応への峻烈な批判・指弾

平成 16 年の夏から秋にかけて起きた新潟豪雨・福井豪雨・台風 23 号の 3 つの豪雨災害について、同年末までに読売新聞に掲載された記事（地域版のぞく）258 本の内容を分類したところ、「行政の対応を批判・指弾する記事」は、文字数で見ると全体の 13%を占め、「被害の状況・被災地の現況に関する記事」とほぼ同じ割合であった。批判・指弾の対象となっているのは、避難勧告を巡る問題（発令の遅れ、住民への伝達の不備等）が最も多かった。

災害対応に関して峻烈な批判・指弾を報道から受けることについて、ある地方自治体の職員は「1 月経って、あるいは 1 年経って、つつかれるのは当然のことなんですよ。間違っていて失敗したんですから、それは検証しなければならないですけど、その次の対応している最中に、その話題を持ち出されて切り込んでこられると、そのやるべき災害対応ができないということになる」と発言している⁴⁾。

この問題に関して、人と防災未来センター長の河田恵昭・京都大防災研究所教授は「自治体の職員は一生懸命やっている。それでもうまくいかないことがある。その時にガツンとやられると、萎縮してしまっ、もっとうまくいなくなる」と指摘している⁵⁾。

また、劇作家で中央教育審議会会長の山崎正和氏は、公務員や教師、医師らに対して、報道を含めた社会一般の批判が高まっている現状を「素人優位、専門性軽視の風潮」ととらえ、この風潮は「想像以上に根が深い」と分析したうえで「社会の倫理性を自然に高めるためには、人が職業人の誇りを抱き、結果として『恥を知ること』が第一である。そのさい、『高貴なる者の責任』は本人がまず自覚するのが当然だが、この自覚はその高貴さを社会が敬うことで支えられている。しかも現代のプロフェッショナルはその 9 割以上が、じつは誠実に任務に献身していると考えられる。ここはひとつマスコミも含めて、社会をあげて彼らの実像を讃え、いっそうの使命感へとおだてあげる道はないものだろうか」と提唱している⁶⁾。

報道機関の側からすれば、行政機関の対応ぶりをしっかりと監視していく視点は欠かさないが、「批判のための批判」に陥らないための努力をすることも、報道機関が社会的信用を維持するために求められていることではないだろうか。

3. 「報道対応」を巡る諸問題の解決に向けた提言

3-1 報道と行政が連携して目指すべき目標

報道機関と地方自治体の間で、災害対応を巡って軋轢が発生する事態は、各地の災害現場で繰り返し現れているのが実態のようである。災害という異常事態が発生してしまえば、両者の間に対立が生じるのは、避けられないことなのだろうか。

人と防災未来センターが行ってきた災害報道の研究会では、行政側と報道側が、双方の立場から意見を述べ合い、議論を深めてきた。そうした発言録を精査してわかることは、

立場や役割の相違を双方が理解したうえで、同じ目標に向かって連携すべきであることを、共通認識として持つことは可能だということである。

研究会における代表的な発言⁷⁾を、表3に整理した。行政側は、被災地から多くの情報を取得するとともに、被災地へ多くの情報を届けることができる報道機関の機能を評価し、協同することが不可欠であるという認識を示している。報道側は、被災地から出てくるニーズを踏まえたうえで行政に接していくという立場を明らかにしながら、その目的は行政の指弾ではなく被災者の支援であり、その視点は行政と共有できるということを述べている。

表3 災害対応を巡る行政・報道双方の意識

行 政 側	報 道 側
大事なことは住民との意識の乖離をいかに少なくしていくか、ということになります。その中で大事なのは、マスコミの皆さんが真摯な姿勢でもって常に報道していただくということであります。社会の公器である新聞やテレビで真摯な報道がされることが住民にとって、一番わかりやすい話です。	われわれは決して興味本位で猛然と動いたり、とっちめてやろうと思って一生懸命やっているはずがない、というのをですね、同じ人間なんだというあたりからわかってほしい。(中略)被災者の立場に立って、何ができるか、というところから、少しずつお互いが分かり合うといいなというふうに思っております。
数から言ったら絶対情報量では負けるんですよね。で、情報量負けてるやつを、どれだけ負けないようにするかっていうのは結局、仲良くするしかないんですよ。そういう意味ではマスコミと一緒にいる、引き込んでくるっていうのが非常に大事だと思っているんです。	メディアとしては行政だけと向き合っているわけではなくて、常に住民とも向き合っているわけですから、住民から大変な要望が出ていけば、そこは書かざるを得ないという含みが出てくるわけですよ。常に両方の意見を聞きながら取材をして、今何がニュースかを考えているわけです。

行政側と報道側が、立場や役割の相違を理解しつつ、連携して目指すべき共通目標は何か。本稿ではそれを「減災社会の実現」と定義したい。

従来の「防災」という考え方が、「自然災害の発生は防げる」「行政が万全の対応をしてくれる」という思い込みに基き、「災害発生前の risk management を欠いた不完全な emergency management」と解されるのに対して、「減災」という考え方は、災害の発生を前提とし、客観的に被害を予測したうえで、被害が時間的・空間的に拡大するのを軽減し、受忍限度以下に抑制することを目指すものであり、「災害が起こる前」と「起こった後」を同じ重要度で扱う emergency management とされる⁸⁾。

行政側と報道側が連携して減災を目指すということは、災害が発生した後だけではなく、

平常時から、被害軽減のための予防策を協同して行い、災害への抵抗力を高めた地域社会の実現を求めることであり、かつ、実際に災害が発生した場合には、被害が最小限度で抑えられるように協力するということである。

災害報道は、「予防措置」と「対症療法」の両側面に立って減災社会の実現を目指す、という視点から再構築されなければならない。

3-2 課題の解決に向けて

以上のような認識の上に立って、2つの問題について、順次、考えていくことにする。

(1) 取材の集中による物理的な負担

①直後における問い合わせの自制

大きなイベントが発生したという第一報を得た時、詳しい情報を知りうる立場にある公的機関へ直ちに電話で問い合わせを行うのは、報道機関にとって、取材活動を開始するための基本的で標準的な手順である。断片的であってもよいから、なるべく多くの情報を出来る限り早く入手することで、そのイベントが持つニュース価値を推測し、その価値判断に基づいた取材態勢を早期に構築することが可能になる。

だが、「大きな災害が発生した時の地方自治体に対する取材」という場面に局限すれば、多くの報道機関から一斉に（場合によっては、一つの報道機関から複数の記者が）電話で問い合わせをすることは、災害対応業務を阻害する事態につながる。「減災」という目標を達成するためには、報道機関側の自制が求められるのは、やむをえないことではないだろうか。

規模の小さな市町村では、災害対応担当者のごく少人数というのが実情であり、特に配慮が必要だ。▽災害発生時から一定時間は、被災市町村への電話問い合わせは控える▽報道機関内で問い合わせを行う記者を決定し、同一社から複数の問い合わせが入る事態を回避する――などのルールを社内であらかじめ取り決めておく必要がある。

取材活動量を物理的に抑える手法としては、一つの報道機関による代表取材という方式がある。各地域の地元報道機関の間で調整を試みるのも一つの方法だろう。だが、「取材・報道の自由」が憲法上の重要な権利として認められていることから考えれば、取材に関するルールづくりは、各社が自らの責任で主体的に行うことが第一に求められると考えるべきであり、各社が率先して自社のルールを決め、あらかじめ読者に提示して理解を得ておく姿勢が必要なのではないだろうか。

②応援に入る取材人員の管理

阪神・淡路大震災の実例にも見られたように、行政にとって負担となるのは、大量にやってくる外部からの応援記者だ。報道機関の本社側は、「この災害は規模が大きい」と判断した場合に、記者の綿密な配置計画を考える前に、まず記者の数を確保して「とにかく現

場へ行け」と指示することが多い。現場入りした記者の多くは、情報を得るために市町村役場を目指すことになる。その結果、役場が記者でごった返し、災害対応業務に支障を来す事態を招く。

報道機関は「まず役場へ行け」という指示を見直さなくてはならない。役場へ派遣する記者の数は最低限に抑え、被災地の各地へ分散配置させる工夫が必要だ。そのためには本社側から、適切でこまめな後方支援をすることが必要になる。「好きに動き回れ」と指示するだけでは、多くの記者が役場に吸い寄せられてしまう。本社側で集約した情報を、現場に散った記者たちに対して、輻輳が比較的起こりにくいとされる電子メールなどを多用して送る。記者たちが役場に行かなくても済む状況をつくってやらなければいけない。

外部から応援に入る記者のほとんどは、被災地の地理に疎い。何の工夫もなく送り出せば、地名のような初歩的な情報に関する問い合わせが行政機関に殺到してしまう。各地の支局が、全国の地図を完備するというのは効率的でないから、全国の電子地図データを本社側で用意して、応援に入る予定の記者に提供しておく仕組みが必要だ。これまでに入った被害情報を集約して、電子地図上に貼り付けたうえで、応援記者に渡せるようにしておくのが望ましい。

報道機関が「大量の取材人員を被災地へ闇雲に投入する」という姿勢をとり続けている限り、行政機関への負担は解消されない。それが災害対応の支障となり、結果として被災者への迷惑ともなるという認識を持たなくてはならない。大量の人員を投入する以上、その適正配置に努めるのは、報道機関として当然の責務だ。

一般的には、現場に入った記者の自主的な判断を尊重するのは正しいことだと思う。ただし、災害取材の場合には、「被災地」という範囲の広い地域社会の全体が混乱に落とし込まれるという、普通の事件や事故とは異なる特殊な条件がある。この条件を無視して、投入した人員の自由判断に任せるだけでは、「被災社会の混乱」というエントロピーを増大させてしまう。平常時の取材活動は、記者の自主性を重んじた「水平・分散型」の態勢が望ましいが、大災害取材という特殊な局面に置いては、組織の指揮・管理に重きを置いた「垂直・集中型」へ移行する必要があるのではないだろうか。

③行政側における広報態勢の確立

行政機関（ことに規模の小さな市町村）は、報道への対応が重荷となっている場合には、「今は対応できない」旨を伝え、断る勇気を持ったほうがよい。問い合わせに応じている限り、対応する余力があると判断される。だが、一定の時間が経過してある程度の情報がまとまってくれば、それを発信していくのは当然の責務となってくる。情報の空白が長引けば、被災者に不安が募り、減災という目標を達成するうえで障害となる。二次災害の危険性が切迫している場合には、迅速に情報を被災者に伝え、危険を回避させることは、一刻を争って行わなければならない喫緊の使命になる。

限られた職員しかいないという実情の中で、求められる情報発信を行うための方策は、

平時から考えておくしかない。

最も有効なのは、インターネットを活用したオンラインによる情報提供だろう。サーバーが被害を受ける事態を想定して、行政のホームページだけでなく、外部のサーバーを利用したブログなどでバックアップできる仕組みをつくっておきたい。

いざという時になって急に「インターネットで情報を出せ」といわれても、ふだんやっていなければ手順がわからない。平時から、防災担当者も自らオンラインで情報発信する業務を行っておくべきだ。オンラインによる情報発信の手順自体を、特別な知識がなくても簡単にできるようにしておくことも大切だ。

広報用の資料を別に作ろうとすると、手間がかかる。災害対策に活用する資料を、そのまま広報にも使えるようにしておいたほうがよい。これもその時になって考えるのでは遅い。平時から、汎用性のある書式を用意しておくべきだろう。現在使われているいわゆる「消防庁様式」の報告書式は使いにくいから、独自のものを工夫してほしい。書式は、都道府県（以下、「県等」と略す）の指導を受けながら、近隣の市町村と話し合っ共通のものにしておくとい。市町村間で情報交換がスムーズになるだけでなく、今起きている災害がどれほどのものなのか、その認識を統一することにも役立つだろう。書式がバラバラでは認識を統一するのが難しくなる。

災害の規模が大きければ、対応に当たる人員自体を増やす工夫もせざるを得なくなってくる。県等は広報要員を市町村に派遣する仕組みをつくってはどうか。県等自体の広報要員も確保しなくてはならないだろうから、県等の広報担当職員OBを「災害時広報派遣職員」に任命し、いざという時には市町村へ入ってもら態勢を構築しておいてはどうだろうか。

④記者対応専用室の確保

県等や政令市のような規模の行政機関になれば、報道機関を通じて積極的に被災地の内外に対して情報発信する態勢を取ることは、当然の責務になる。県や政令市の防災担当職員が、報道対応を「気の重い余分な仕事」としか考えられていないとしたら、その認識を改めなければならない。

阪神・淡路大震災以降、地域防災計画の全面的な見直しが全国で進んだ結果、現在ではすべての都道府県が、地域防災計画の中に「災害広報」に関する業務を盛り込み、大災害が起きた時の積極的な情報発信を重要な責務と規定している。広報業務は決して「余分な仕事」ではないのであり、災害対策本部が行うべき業務の重要な一部であることが明文化されているのである。

その自覚のうえに立って、受け身ではなく、積極的に情報を出していく仕組みをあらかじめ考えておくことが必要だ。記者対応の専用室（プレスルーム）を確保しておくことは、その第一歩となる。事前に決めておかなければ、災害対策本部に記者が入ってくる事態をコントロールするのは難しくなる。

神戸市災害対策本船配置図（平成7年1月20日現在）

一は階そのものを分離している。

大事なことは、プレスルームの設置場所及び運用方法について、事前に報道機関側と協議して合意しておくことである。非常時の混乱を避け

この「災対本部・報道同居方式」は、後日、市が報道機関を対象に行った調査で、「取材や質問がしやすい」「情報伝達がスムーズ」「行政の動きがよくわかった」などの理由から、評価する声が高かった。市職員からも「記者から町の様子が聞けた」「報道の立場を理解できた」「広報課が仕切りやすかった」と評価された⁹⁾が、一方では「常に見張られているようでリラックスできない」との不満もあった（図3）。神戸市によれば、現在は、災対本部室（防災センター）とプレスセンタ

Response	Percentage
大変良かった	21.7
良かった	65.2
あまり良くなかった	4.3
良くなかった	0
その他	8.7

行政による情報公開がよりいっそう求められるようになってきた風潮を背景として、近年では、災害対策本部会議を報道機関に公開する行政機関が増えてきた。災対本部会議の公開は、取材の集中による負荷の軽減にも役立つのではないかと考えられ、災害報道研究会の場でも議論の対象となった。

災対本部会議では、各部局から被害状況やこれまでに講じた対策の概要が報告される。これを報道機関に公開すれば、こうした項目を改めて記者発表する手間が省力できる、という発想である。実際に体験した防災担当者らの意見によれば、「同じことを繰り返して説明する必要がなくなる」という利点を感じたということである¹⁰⁾。

ただ、実際に行われている災対本部会議の実態を見てみると、公開が災対本部会議の形骸化・セレモニー化を招く要因になっているのではないかという懸念を抱く。

平成19年3月の能登半島地震を受けて開かれた石川県の災害対策本部会議は、報道機関に公開された。会議は、各部局が順次、これまで行ってきた対策を報告し、最後に本部長である知事が指示・訓示をして終了した¹¹⁾。各報告に対して、知事や別の部局とのやり取りはない。知事の指示・訓示は、各報告を聞いてその場で決められたものではなく、あらかじめ指示・訓示すべき事項を用意し、メモを作ったうえで会議に臨んでいる。つまり、会議は単なる報告の場でしかない。

本来、各部局の長が顔をあわせる本部会議は、被災地の現状と問題点、これから必要になってくる課題等についてオープンに情報を披瀝しあい、部局の壁を乗り越えた「オール県庁（オール市役所）」の立場から議論して、被災者にとって最も有効な対策や施策を、知事（市長）のリーダーシップのもとで決定するという活性化された意思決定の場として機能することが求められているはずである。

表4 災対本部会議の公開・非公開に伴うメリット・デメリット

	○（利点）	×（課題・問題点）
公開	・被害状況や対策等について、あらためて記者発表する手間が省ける ・全庁挙げて対応している姿勢を市民にある程度、示すことができる	・未確定、未整理の情報を挙げて議論することがためられることから、各部局からの報告に終始し、運営が形骸化（セレモニー化）する ・実質的な意思決定が、担当部局だけによって密室で行われる恐れがある
非公開	・未確定、未整理の情報（個人情報を含む）を挙げて、全庁的な議論をすることが可能になる	・市民に「閉鎖的な運営をしている」「情報を開示していない」という印象を与える恐れがある ・会議とは別途、記者発表の場を設けなければならない

丁々発止のやり取りが展開されないセレモニーの場と化している主因が、報道機関への公開にあると断じるだけの根拠は見出せていないが、公開が心理的バリアとして働き、「シャンシャン会議」を志向する方向へ誘導している可能性は推察できる。災対本部会議とは別の場で、ごく少数の担当者だけが話し合っ対策・政策を決めているとすれば、部局縦

割りの弊害からは逃れられない。

災対本部の公開が会議の形骸化を招き、結果として被災者にとって有効な対策が打ち出されなくなる危険性を助長しているとすれば、その損失は、公開によって得られる利点を上回ってしまう。災対本部会議を公開するかどうかは、以上のような観点を踏まえて慎重に決定されるべきである。被災者にとって利益にならないと判断すれば、公開しないことも一つの英断として評価される。

この点で例外的と言えるのは、平成 12 年に起きた鳥取県西部地震における災対本部会議である。当時の片山知事は、会議を公開にしたうえで、遡上に乗せる情報もすべてオープンとし、まさに丁々発止のやり取りを、報道機関の前でことごとく行った。事実上、災対本部会議だけでなく、本部事務局そのものを公開したと言える。その結果、県はあらためて記者発表の場を設定する必要がなくなり、報道機関も、県が対策を打ち出していく意思決定プロセスをはっきりと確認できたことで行政への信頼感を高めた¹²⁾。理想的な災対本部会議運営ができた稀有な例を言えるが、これは、徹底した情報公開を政治信条とした片山知事という特異なキャラクターの存在があって、初めて可能となった事例と言えるだろう。

（２）行政対応への峻烈な批判・指弾

①責任追及から原因解明へ

災害時に、報道機関が時として、行政対応に関する峻烈な批判や指弾を展開しがちとなる背景には、何があるだろうか。

報道機関にとって、行政等公的機関に対して厳しく監視する視点が不可欠なのは、言うまでもない。「新聞は公正な言論のために独立を確保する。あらゆる勢力からの干渉を排するとともに、利用されないよう自戒しなければならない」¹³⁾とされるのは当然である。

同時に、「取材・報道の自由」という権利の行使に当たっては、重い責任の自覚が必要であり、批判が感情的・恣意的なものに陥らぬよう自戒しなければならない。批判であっても、その表現には一定の節度が求められる。

大きな災害が発生した直後の混乱期には、予期できない多くの事象が多発する。行政の対応に関連して起きる問題も多いだろう。記者たちがそうした事象に直面した時、どのような観点から報道内容を組み立てるべきなのか、悩む場面は多いだろう。

水害を例に考えて見れば、前述したように、最も批判の対象となりやすいのは避難勧告を巡る問題である。避難勧告が発令されなかった地域で人的被害が発生したとすれば、「なぜ出さなかったのか」という行政に対する義憤が、記者の中で生じるのは自然なことだ。しかし、その感情に任せて、「なぜ出さなかったのか」と居丈高に指弾することが適切か、慎重に考える必要がある。

「避難勧告を発令しなかった」ことと「人的被害が出た」ことに因果関係があるかどうかは、すぐには判断できない。早い段階で論調が責任追及に傾けば、行政は萎縮して、本

来求められる原因解明に向かう機運の芽を摘むことになりかねない。

「避難勧告を発令しなかった」という事実の周りには、もっと掘り下げて考えるべき多くの課題がある。適切な判断を下すためには、どのようなデータを使って、どのように判断すべきなのか。足りないデータは何か、それを提供するための仕組みはどうあるべきか。さらには、そもそもこうした判断を、知識も経験も乏しい市町村長に任せていいのか、という法的な問題にまで、視野を広げて考えるべきである。

大切なことは、問題点を明確にして原因を解明し、そこから教訓を汲み取って、提言していく姿勢である。そうした手間をかけて問題を探る努力を放棄して、「なぜ勧告を出さなかったのか」という短絡的な指弾へ安易に飛び付けば、批判された側からは「批判をかわすために次からはとにかく勧告を出しておこう」という責任回避の姿勢しか生まれてこないだろう。こうなれば住民側は避難勧告を真剣に受け止めなくなり、結局は被害の軽減に結び付かないことになる。

一方、同じ避難勧告の問題でも、勧告を発令したにもかかわらず、それを住民に伝えるために定められた適切な手続きを怠った、というような問題が発生すれば、それを批判するのは報道の責務である。定められた手続きの懈怠は、人命の危険に直結する問題であり、強い批判によってその怠慢を直ちに改めさせなければならない。

どのような観点から報道すべきか。迷った時に立ち戻るべきなのは、冒頭に述べた「行政と報道が連携して目指すべき目標」、すなわち「減災社会の実現」である。この考えが核となる価値観（コア・バリュー）である。常にこのコア・バリューに立ち戻り、減災社会の実現に役立つ報道にするにはどうしたらいいか、と考えることによって、報道の偏りやブレを防ぐことができるのではないだろうか。

報道する側に「住民は善、行政は悪という単純な図式の思い込みがある」と指摘する識者もいる。確かに、こうしたステレオタイプな思考が、冷静で公正な報道を阻害していると感じられる場面はあり、記者側の意識改革も求められる。

災害取材の経験を抱負に積んだ記者の中には、ステレオタイプにとらわれずに災害を見る視点を持っている者も多いだろう。こうした暗黙知を自分だけのものとせず、広く報道機関内で形式知として共有することも、今後の課題である。

②報道対応から災害広報へ

報道対応を行う行政の立場からこの問題を考える時、求められるのはどのような視点だろうか。

近年、危機事象を巡って報道対応を誤ったことが引き金となり、組織の存続が脅かされる事例が相次いだことから、緊急記者会見をうまくこなすためのマニュアルや訓練が流行している。危機事象に際した時の対処法を事前から考えておくことは有効であり、平常時の業務を改善する上で資する点も多いだろう。

だが、こうしたマニュアルを参照する時には、確かな視点を持つことが大切だ。

その視点がないままにマニュアルに頼れば、危機管理の中で「報道対応」という部分だけを切り出して、ここをうまくあしらう（切り抜ける）ことが重要だ、と曲解してしまう恐れがある。

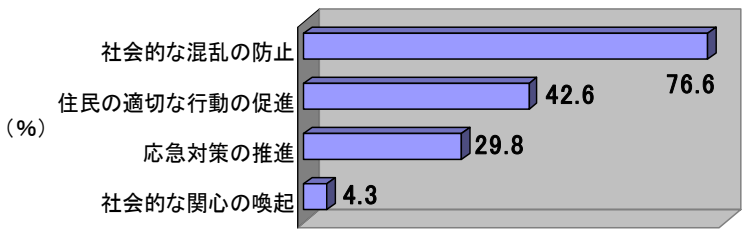
これは明らかな誤りである。問われているのは、危機管理全体であり、災害に関して言えば、災害対応というマネジメント全体が問われているのである。「報道対応」は、被災者とのリスク・コミュニケーションを図るための手段に過ぎない。「報道対応」の問題、と限局して考えた時、手段自体が目的と化してしまう。そうではなく、「災害広報」というリスク・コミュニケーションの中で報道対応を位置付けて考える必要がある。

本稿でこれまで、「報道対応」に「いわゆる」という冠詞を付けてきたのは、この問題意識に立ち、「報道対応」と切り出して考えるべきではないことを示したかったからである。

図4は、都道府県の地域防災計画において、広報の目的がどのように記載されているかを分類したものである¹⁴⁾。「社会的な混乱の防止」を掲げているところが一番多く、「住民の適切な行動の促進」「応急対策の推進」が次いでいる。

つまり、災害時の広報は、混乱を抑えて危険回避や復旧に向けた行動を誘導する重要な手段として位置付けられているのであり、まさに「減災」を実現するための主要な業務と言ってもいい。

図4
都道府県の地域防災計画における広報の目的



③災害報道・広報の改善に向けた3つの視点

適切な災害報道・広報を実現するために必要な視点を、災害報道研究会における議論などを基にして、表5に示したような3点に整理してみたい。

表5 改善に向けた3つの視点

I. 「被害状況取りまとめ最優先」からの脱却
II. 「先手を打った対策」の決定・発信
III. 「意思決定プロセス」の開示・公表

I. 「被害状況取りまとめ最優先」からの脱却

災害が発生した直後に、被害状況を取りまとめるために多大な人手と時間をとられる実態は、多くの地方自治体が指摘している。被害の全体像を把握し、必要とされる対応を考えるうえで、被害の取りまとめが必要なのはいうまでもない。報道機関が初めに求めてくる情報もこれである。

だが、現状では、あまりにも細かな情報まで取りまとめ、確定しようとするに、行政も報道も偏りがちなのでないだろうか。災害直後の混乱期の中で、被害情報は断片的に飛び込み、常に動いていく。それをある時点で明確に確定しようとすることは、不可能であるし、意味がない。被災者にとって必要な対策を導くのに重要なのは、情報の概要から被害の全体像を推測することであり、被害情報が未確定の状態であっても、その未確定な情報から推測して対策を考えなければならないのである。

報道機関にしてみれば、確定した情報を報じたいという欲求が生じるのは当然である。だが、混乱の中、情報が断片的に動いている時に、詳細な情報まで確定させることを過剰に災対本部に求め、望む情報が得られない場合には「対応が遅い」と指弾するのは、結果として災害対応を遅らせ、被災者の不利益につながることを認識すべきではないだろうか。報じるべきは、被災者にとって今、何が求められているか、ということであり、被害情報の確定を被災者が切実に求めているわけでは決していないのである。

能登半島地震では、被害が甚大だった輪島市では地震の直後に、30分から1時間半程度の間隔で、こまめに記者発表を行っていた¹⁵⁾。積極的に広報しようという姿勢は高く評価される。だが、その発表内容は、被害や避難の状況に関する数値的なデータの微細な変化を伝えるものに終始していたといわざるを得ない。このため、記者から出る質問も、微細に変化した数値を巡るやり取りが中心となり、被災者にとって必要なものは何かを引き出す質疑とはほど遠く、率直に言って不毛と感じられるものであった。

II. 「先手を打った対策」の決定・発信

大きな災害が発生した場合、報道機関は大量の取材人員を被災地に投入し、多くの被災者から多様な証言を引き出す。報道機関内には、被災地で被災者が求めていることに関する情報が蓄積され、取材活動に当たる記者たちの間で共有されていく。この情報を頭の中に入れながら、記者たちは行政機関に対して取材を行うことになる。

つまり、行政に対する取材を行いながら、「行政の対応は被災者の要望に合致しているかどうか」をチェックする作業が、記者の頭の中では絶えず行われていることになる。

記者たちの最も大きな関心は「被災者が求めていること」であるのに対して、行政から返ってくる答えが「行政がこれまでやってきたこと」のみに終始しているのであれば、その乖離から、記者たちの内部には、「行政は、被災者の要望に向き合っていないのではないのか」という義憤が生まれやすい。こうした事態に陥らないためには、被災者の要望に合致

した災害対応を実践することが有効であり、必須であるとも言える。行政機関が、部局ごとに定められた業務を遂行するという姿勢だけでは、被災者が抱えている多様な要望には十分に応えることができない。

被災者の多くは、不自由で先の見通しが立たない生活環境の中、不安や焦りの感情を抱えている。被災者たちは、このような状態が、どのような手段によって、いつごろまでに、どのような状態へと改善されるのか、という情報を希求している。報道機関も、その情報を最優先で報じるべきである。そのような情報が伝えられれば、被災者には安心感や行政に対する信頼感が生まれ、今の苦しい状態をもうしばらくは耐え忍ぼうという希望も生まれてくる。

心理的に暗闇の状態にいる被災者にとって、先の見通しを持てるような情報を得ることは、暗闇に明かりを灯す材料となる。行政にとっては「先手を打った対策」が鍵となるということである。明確な対応方針を決定し、それに基づいて必要な対策・戦略を打ち出すことが、先手を打つことにつながる。

行政が記者会見等において、明確な目標を提示して先手を打った対策を講じるための計画を公表できれば、報道機関の理解と納得が得られ、摩擦を回避することにつながり、連携しながら不安の軽減や社会の安定を目指そうという機運を醸成させることもできる。「被害状況の取りまとめ」「これまでにやってきたことの業務報告」だけの記者発表から脱却することが必要だ。

鳥取県西部地震を振り返って、鳥取県の防災担当者は「どうしても対応が後手になると、言い訳が先に立っちゃいますんで、なかなか大変苦しい状況になってくる」「鳥取県の片山知事（当時）の場合は、先に走るということがありまして、追っかけられるということは基本的になかったんですね。常に走っていくという中で道を切り開いていますので、言い訳的なことというのは基本的にやらなかった」と証言している¹⁶⁾。先手を打った対策こそが被災者の要望に応え、報道機関との関係でも優位に立てることを物語っている。

Ⅲ.「意思決定プロセス」の開示・公表

災対本部の打ち出した対策が、被災者・報道機関の双方から理解を得られるためには、その対策が適切であると評価されることが必要だ。独善的あるいは達成不可能と感じられる対策では、理解は得られない。

前述したような形骸化したセレモニー的な災対本部の運営は、この観点からも問題を抱えている。どのような情報に基づいて、どのような検討を踏まえたうえで対策が出てきたのか、検証のしようがないからである。記者会見などの場では、被害情報のまとめや講じてきた業務の羅列報告に時間をとられるのではなく、災対本部が被災地をこれからどのような状態に改善しようとしているのか、その方針と対策を丁寧に説明することが最も重要な課題であると認識すべきである。それを通じて、被災者は行政に対する信頼感や、今後の生活に対する安心感を実感できるであろう。

④記者の意識改革を目指した研修の試み

行政は、被災社会をどのような状態へ改善していきたいのか、そのビジョンを明確に示すことが求められている。

そして報道機関は、そのビジョンが適切かどうかを確かめ、納得が得られた場合には、被災者に対する前向きなメッセージとしてそれを発信していく建設的な態度を身に付けなければならない。

そのためには、現場の一線にいる記者たちが、現象面だけに追われたり、「行政叩き」のみに走ったりしないための素養を身に付けておくことが必要ではないか。そうした考えに基づいて、平成 18 年冬に、地方自治体職員の災害対応能力向上を目指して、人と防災未来センターが行った図上訓練¹⁷⁾の場を利用して、災害取材に対する記者の意識変革を目的とした記者研修を企画した。

この図上演習では、大地震の発生を想定した災対本部の運営が行われる。記者は災対本部に対して取材を行うとともに、災対本部会議を受けて開かれる模擬記者会見に参加して質疑する。

表 6 に、研修に参加した記者たちに、研修開始前に提示した目標を示す。

表 6 記者研修における達成目標

①災害取材の現場で持つべき視点を理解する
②災害対策本部でどのように意志決定が行われるのか、実地に近い雰囲気の中で学ぶ
③災害対策本部の活動をリアルタイムで監視する視点を養う
④緊急時に行われる記者会見で、単なる揚げ足取りではなく、問題点を冷静・客観的にとらえ、質疑応答する力を身に付ける
⑤災害時には、行政機関と積極的に連携して被災者の不安を軽減し、応急対策を円滑に進める態度が求められることを理解する

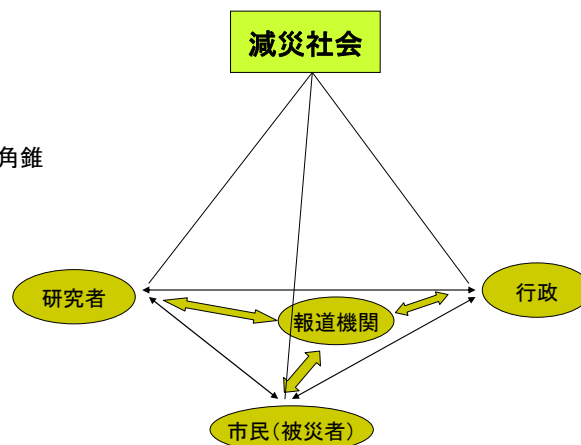
表 7 に、研修後に記者が記した感想と提言の要旨を示す。行政と連携して減災を目指していくことの意義や、そのための課題などを、各記者なりに考えてもらえたのではないかと感じている。意識改革を一朝一夕に達成することは困難だが、こうした地道な取り組みを粘り強く続け、少しずつ改善を積み重ねていくことが、行政－報道－研究者の連携によって減災社会の実現を目指す「減災の三角錐」(図 5)に近付くための第一歩ではないかと感じている。

そのためには、報道・行政の両者が持つべき目標を明確化して共有し、平時から双方の理解を深めるとともに、研鑽を積み上げていくことが求められる。

表7 記者たちの感想と提言

記者たちが気付いたこと	行政に対する提言
◆過去の災害取材では、現象だけを追いかけていたと気付いた ◆被災者が欲している具体的な対応を、行政から聞き出す重要性を感じた ◆状況を俯瞰して「ここが不足している」という視点を持つことの大切さと難しさを改めて感じた ◆こちらの想定を一方的に押しつけるのではなく、市の想定に近いところから話を進め、最終的にその一歩先を目指さないと、議論が空中戦になってしまう	◆通常の発表資料とは別に、報道機関への掲載や呼びかけの「お願い」のような資料を作る ◆能動的な広報ができる人材を「災害広報専門担当者」として、年代ごとに1～2人ずつ育成する ◆普段の災害取材でも、「これからどうしようと思っているか」を言わないケースが多い。対応方針を示さないと記者から必ず突っ込まれる ◆広報担当者が独自に判断できる権限を付与する ◆資料をきれいに作ろうとして時間をとられるのはムダ。緊急時は手書きでもよい ◆「〇〇になると思うから、〇〇しようとしている。しかし、〇〇が足りない状況だ(または、わからない)」と言われれば、記者は納得する

図5 減災の三角錐



岡田、宇井(2000)に加筆

参考文献・注釈

- 1) 兵庫県震災対策国際総合検証事業(2000)
- 2) 越山健治, 河田恵昭, 秦康範, 福留邦洋, 菅磨志保: 地震時の行政機関の初動対応業務に関する調査研究, 日本災害情報学会誌災害情報 No.3(2005)
- 3) 人と防災未来センター: 2006(平成 18) 年 7 月豪雨による鹿児島県北部豪雨災害現地調査報告 (速報), D R I 調査レポート No.17(2006)
<http://www.dri.ne.jp/research/res/r0017.pdf>
- 4) 人と防災未来センター第 2 回災害報道研究会(2005 年 10 月 31 日開催)における発言
- 5) 河田氏に対する筆者のインタビュー記録による(2007 年 4 月 3 日実施)
- 6) 山崎正和「プロを敬う社会に／職業の権威と責任／素人優位の風潮根深く」, 読売新聞(2007 年 5 月 20 日朝刊 1/2 面)
- 7) 4)に同じ
- 8) 河田恵昭「都市大災害－阪神・淡路大震災に学ぶ－」, 近未来社刊(1995)
- 9) 神戸市広報課「防災都市・神戸の情報網整備 神戸市広報課の苦悩と決断」, ぎょうせい刊(1996)
- 10) 4)に同じ
- 11) 人と防災未来センター: 2007(平成 19)年 3 月能登半島地震現地調査報告 (速報), D R I 調査レポート No.18(2007) <http://www.dri.ne.jp/images/070328.pdf>
- 12) 4)に同じ
- 13) 日本新聞協会: 新聞倫理綱領(2000) <http://www.pressnet.or.jp/>
- 14) 川西勝, 安富信, 永松伸吾, 近藤民代, 近藤伸也: 災害時における地方自治体の広報戦略に関する考察～人と防災未来センター「図上訓練・マスコミ演習」を題材として～, 日本災害情報学会第 8 回研究発表大会予稿集(2006)
- 15) 11)に同じ
- 16) 4)に同じ
- 17) 人と防災未来センター災害対策専門研修特設コース「図上訓練・広報マスコミコース」実施結果 http://www.dri.ne.jp/news/news06/2006-1221_1.html

【参考資料】

1. 災害報道研究会の趣旨

災害報道研究会

平成 17 年 7 月
人と防災未来センター

1. 趣旨

阪神大震災から10年が経過したが、メディアはいまだ、震災報道の総括を済ませていないといわれている。発災のたびに指摘されるメディアスクラム(集団過熱取材)の問題、ヘリコプター取材の安全性とサイレントタイムの設定可能性、災害本部公開の是非などを、取材する側と取材される側が議論する場を持ち、双方が納得できる道を探りたい。

2. 対象

関西の活字・電波メディアから関心のある記者やディレクター、プロデューサー、カメラマンらと、自治体、ライフラインの広報、災害担当者らが集い、自由に議論できる場にしたい。

3. 具体的なテーマ

現在、事務局サイドで考えているテーマは次の通り。

① メディアスクラム

ゲスト: 静岡県(発災時、県職員が居住地の市町村に入り、手助けするという)、神戸市の桜井さん(震災当時の広報課長)

② 災害対策本部会議

ゲスト: 公開した鳥取県、新潟県、公開しなかった兵庫県

③ ヘリ取材

ゲスト: 独自の空域管制を考える東京都、内閣府、国土交通省、新聞協会、民放連、パイロット協会など

④ 情報プラットフォーム

ゲスト: 日本災害情報学会の中村信郎さん、レスキューナウ・ドットの市川社長

⑤ 記者クラブ

ゲスト: 記者クラブを廃止し、表現道場としてだれでも出入り出来る広報の場を設けた長野県、危機管理広報室を設け、危機に関する情報をすべて管理するようにした佐賀県など

⑥ 避難所取材

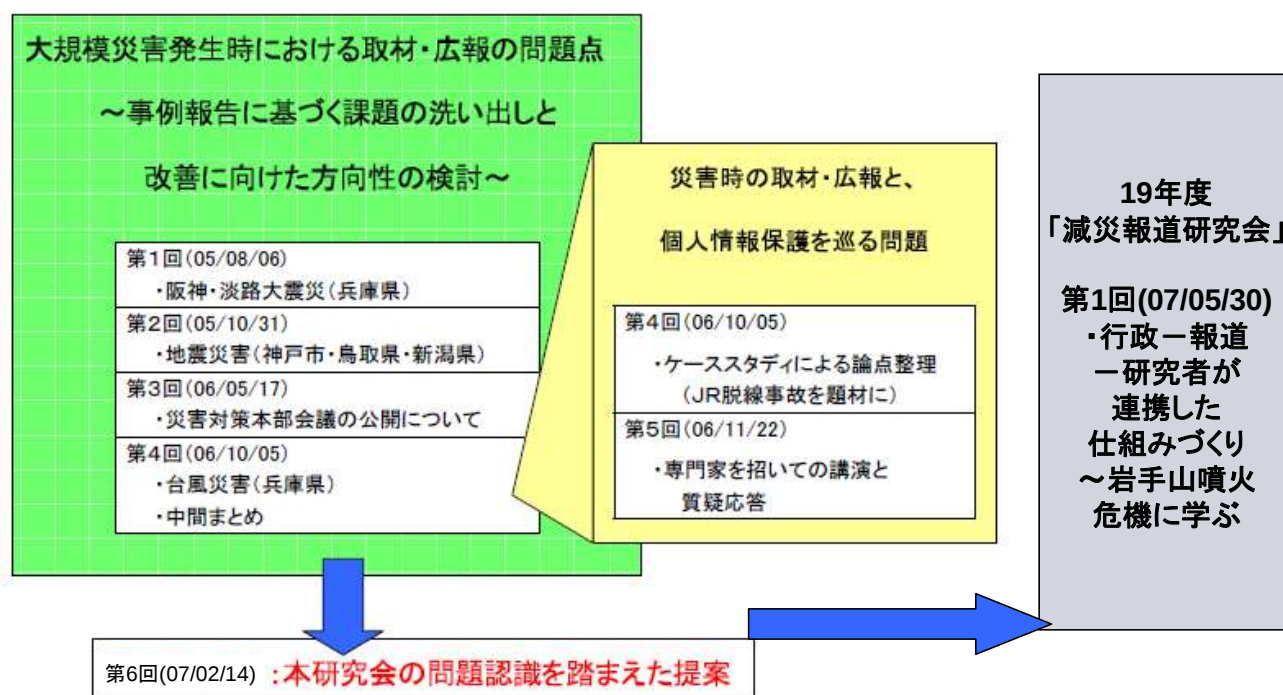
ゲスト: 伊達市広報課、虻田町、各地のNPO

⑦ メディアリテラシー

ゲスト: 日本テレビの谷原デスク(静岡大学の防災講座に留学)、東京大学の花岡教授ら

2. 災害報道研究会の経緯

報道と行政が議論・対話を通じて 災害対応能力を磨き合う場～災害報道研究会



3. 災害対策本部運営の事例紹介（第4回災害報道研究会より）

平成16年台風23号当時の兵庫県の災害対策本部会議及び事務局の運営について

（財）ひょうご震災記念21世紀研究機構
人と防災未来センター
普及事業部事業課長 平沢雄一郎
（当時の災害対策本部事務局員）

1 はじめに

（1）報道各社と防災局（当時）の関係の変遷（平成13年度以降）

13年度	山火事事案	取材フリー
14年度	山火事事案	取材フリー
15年度	風水害事案	事務局スペース一部立ち入り禁止
同	鳥インフル	事務局スペース立ち入り禁止
16年度	台風23号	事務局スペース一部立ち入り禁止

※ 14年度山火事事案において、報道への情報提供につき、市・県の間で一部齟齬があり、繁忙時に予想外の情報確認に手間を取られた。

（2）本部事務局の体制

防災監をトップ、防災局長をNO2とし、課室長を班長とする体制。

2 平成16年台風23号災害対策本部の開催状況

本部会議開催状況

第1回	10月20日（水）	22時00分	災対C本部室
第2回	10月21日（木）	19時30分	〃
第3回	10月23日（土）	16時00分	〃
第4回	10月25日（月）	09時15分	県庁2号館庁議室
第5回	10月27日（水）	16時50分	災対C本部室
第6回	10月29日（金）	17時00分	〃
第7回	11月01日（月）	18時00分	〃

第8回	11月05日（金）	19時30分	〃
第9回	11月09日（火）	08時00分	〃
第10回	11月12日（金）	19時10分	県庁2号館庁議室
第11回	11月15日（月）	09時15分	〃

3 本部会議の内容

被害状況の報告

実施ずみの業務の報告

今後の対策、課題

政府・省庁へのアピール など

（併せて、新潟県支援）

4 本部会議資料

報道発表を想定し本部が取りまとめた資料（被害と対応）を基本に必要な
応じて各部から参考資料が提出された。

ほぼ会議資料と公表資料は同じ。

5 公開手法

会議は非公開。

会議終了後に、資料を配付するとともに、防災監以上の幹部による記者会
見を設定。

6 報道関係機関と本部事務局と関係

通常執務スペース フリー

本部事務局スペース 立ち入り禁止

※ テープを張るとともに、禁止エリア入り口に広報担当を配置。

広報担当は、広報課と防災局が合同で対応。

4. 個人情報と、報道・取材の自由を巡る諸問題

大きな災害や事故が発生した時、安否情報や死傷者の氏名等は報道ニーズの高い情報である一方、個人情報保護への社会的な関心の高まりや保護法の制定を背景に、行政機関等においては、個人情報の開示や提供には慎重な姿勢で対処する動きが広がり、表現や報道の自由と絡んで問題となってくる場面が増えてきた。災害報道研究会では、第4回及び第5回の会合でこの問題を取り上げ、JR脱線事故の取材に関するケーススタディと、個人情報保護とメディア論の第一人者である右崎正博先生（獨協大学大学院法務研究科長）による講演と質疑を通じて理解を深めた。

(1) 個人情報保護法成立の経緯

経 緯	新聞各紙の論調
1999.6 住民基本台帳法 改正案衆院通過	個人情報保護法制の整備を急ぐべき
1999.11 政府の個人情報保護検討部会中間報告	表現の自由への懸念が表明される一方、おおむね妥当との評価も
2000.10 個人情報保護基本法制大綱公表	表現の自由との調整が不十分、取材の制約が公権力への監視を阻害する等危機感を表明
2001.3 個人情報保護法案閣議決定	報道目的の全面的な適用除外を提唱、民主主義を形骸化されるという強い非難も
2002.4 審議開始	抜本的見直しを要求、改正試案の公表も
2002.12 審議未了、廃案	報道の自由への配慮に対し、一定の評価
2003.5 大幅に修正した関連法案が可決、成立	積み残された課題への懸念表明

(2) 個人情報の定義と規制範囲

個人情報の定義	生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの 【個人情報保護法 第2条】
個人情報取扱事業者の適用除外	個人情報取扱事業者のうち次の各号に掲げる者については、その個人情報を取り扱う目的の全部又は一部がそれぞれ当該各号に規定する目的であるときは、前章の規定は、適用しない。 一 放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。） 報道の用に供する目的 二 著述を業として行う者 著述の用に供する目的 三 大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者 学術研究の用に供する目的 四 宗教団体宗教活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的 五政治団体 政治活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的 【個人情報保護法 50条】

(3) 個人情報の目的外使用と提供

目 的	県が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める権利を明らかにすることにより、個人の権利利益を保護する。(第 1 条)
目的外の使用と提供	県の実施機関（注：知事、議会、教育委員会、警察本部長等）は、個人情報の収集の目的以外の目的のために、個人情報を当該実施機関の内部において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。 （１）本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。 （２）法令等に定めがあるとき。 （３）個人の生命、身体又は財産の保護のため緊急かつやむを得ないと認められるとき。 （４）犯罪の防止、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他の公共の安全と秩序の維持を目的として利用し、又は提供するとき。(第 7 条)

(4) 個人情報保護制度への視点

プライバシー権との関係	「プライバシー保護」は従来、表現や報道の自由を踏まえた限定的な概念だったのに対し、個人識別が可能な一切の情報を対象とし、内部管理を含むあらゆる取り扱いの局面を規制し、広範で強力な規制を要請している。
表現・メディアへの規制	民間部門へも一定の規制強化が求められているのは確かだが、個人情報の自由な流通の確保への配慮が欠かせない。民間では、市民の原則自由な活動が保障されてしかるべきであり、規制のあり方は一律でなく、柔軟で多様でなければならない。プライバシー権をはるかに超える個人情報の保護制度に市民の表現活動やメディアを組み込むべきではない。法規制の対象から包括的に除外し、純粋な自主規制に委ねる必要がある。

田島泰彦「個人情報保護法と人権」(2002)

(5) 事例研究 ～JR脱線事故から～

【警察】

兵庫県警記者クラブ	兵庫県警
加盟各社は、被害者については「実名報道が原則」と考える。警察当局が匿名で公表したことは遺憾であり、匿名を撤回するとともに、今回のケースを前例としないと確認することを求める。	事案の社会性と死者及び遺族のプライバシー保護を比較衡量するなど諸状況を総合的に検討した結果、遺族から実名発表について強く拒否する意向があった死者 4 人は、性別・年齢・居住市のみを発表した。今後も諸状況を総合的に検討して対応する。

【医療機関】

県立病院	県条例で目的外提供（安否確認）できると県民情報室に確認し、患者家族・警察本部・報道機関に情報を提供した。
その他の医療機関	医療機関によって対応に違いが生じた。 ①院内に氏名を書いた紙を貼り出し、安否の問い合わせにも応じた。 ②電話で問い合わせてきた者に、氏名・続柄・生年月日を尋ね、身内かどうかを確認したうえで情報を提供した。 ③患者の意向に基づいて、「家族」「JR」「マスコミ」に分類して対応を分けた。

兵庫県 JR 福知山線列車事故検証委員会報告 (2006)

【国の見解】

Q：大規模災害や事故等で、報道機関や地方自治体等から意識不明で身元不明の患者に対する問い合わせがあった場合、当該患者の情報を提供することができますか。

A：報道機関や地方自治体等を経由して、身元不明の患者に関する情報が広く提供されることにより、家族等がより早く患者を探し当てることが可能になると判断できる場合には「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」に該当するので、医療機関は、存否確認に必要な範囲で、意識不明である患者の同意を得ることなく患者の情報を提供することが可能と考えられます。具体的な対応については、個々の事例に応じて医療機関が判断する必要があります。

「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」に関する Q & A（厚生労働省、2006. 4. 21 改訂）

【課題と提言】

課 題	提 言
負傷者情報を提供したことで、電話や確認に来る人が絶えず、医療に支障が出かねなかった	安否情報を共有し、一元的に提供できる仕組みを検討する
個人情報保護法施行直後で、関係者間に定まった考えがなく、安否情報の提供対象・内容・手法について対応が分かれた	①初期緊急時の必要最小限の情報②関係者からの照会への対応③病院などでの家族への詳細な情報提供－に分けて検討する
鉄道・消防・警察・自治体のどこが中心となっ	家族が探し求めている本人であることを識別する最小限
て収集・提供するのが地域防災計画で不明確	の情報に限定し、それ以上の詳細は本人の同意を確認する

兵庫県 JR 福知山線列車事故検証委員会報告 (2006)

【報道機関への個人情報提供】

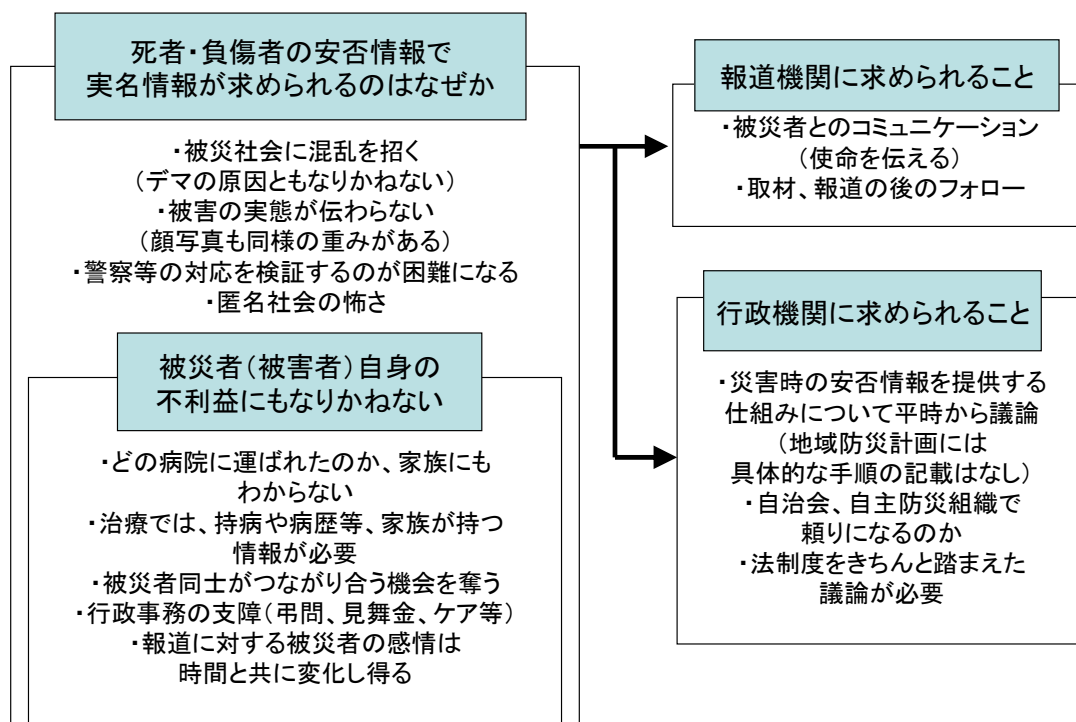
報道機関	情報のすべてが提供されるべき。公開の是非は報道機関側が判断する。そうでないと、社会的チェック機能が損なわれ、報道機関の使命が達成できない。
被害者及び関係者	個人情報保護の問題、メディアスクラムなど不利益が発生する恐れがあり、強い拒否反応を示す者がある。保護条例で例外扱いとするには「県民に知らせることが公益上必要であり、本人の権利利益を侵害する恐れがない場合」に限っている。
結語	簡単に割り切れる問題ではなく、報道機関と提供側等で今後引き続き幅広い議論を行い、検討を深める必要がある。

兵庫県ＪＲ福知山線列車事故検証委員会報告(2006)

毎日新聞	朝日新聞	読売新聞	産経新聞	神戸新聞
実名報道が原則だが、遺族や関係者の意向を尊重し、6人を匿名とした。犠牲者の人柄や遺族の感情を伝えるには、関係者への取材や顔写真の掲載は重要。	実名報道が原則だが、匿名要望が強い場合、直接理由を確認する努力をし、沿うよう配慮した。遺族の感情が共有することが再発防止、人命尊重の土台となる。	事実を正確に伝えるため、実名報道が原則。匿名要望には取材結果を基に個別に判断。遺族へは心情、状況に最大限配慮して節度ある取材を指示した。	匿名希望の人は原則として紙面化しなかった。写真掲載や記事は、できるだけ遺族に会い、その意向を最大限尊重した。顔写真は生きた証であり、掲載は必要。	遺族に直接面会し、理解を得られなかった場合は記事や顔写真の掲載をやめた。犠牲者名簿は歴史的記録であり、県警が発表した名前はすべて掲載した。

毎日新聞(2005. 5. 17 朝刊)

第4回研究会での議論を踏まえて



(6) 獨協大学教授・右崎正博先生の講演レジュメ

(点線内は、講義録音テープを基に川西の文責で追加した)

個人情報保護と報道・取材の自由

獨協大学法科大学院・教授 右崎 正博

はじめに

大規模な事故・災害等に際して、被害者等の個人情報の取扱いについて過度に慎重な態度をとる行政機関や医療機関等と事故・災害等の実態を詳しく伝え、対策を考えるための資料を提供しようとする報道機関との間で、認識にかなりの違いがあり、いわゆる「過剰反応」をめぐる問題が生じている。個人情報を適切に保護するとともに、国民の知る権利への制約を最小限にとどめるために、どのような調整が可能か。

1、個人情報保護法における報道・取材活動の扱い

- ・個人情報保護法の制定過程における報道機関と行政との攻防、一部修正のうえ成立
- ・主務大臣の権限行使の制限（法 35 条「主務大臣は……個人情報取扱事業者に対し報告の徴収、助言、勧告又は命令を行うに当たっては、表現の自由……を妨げてはならない。」）
- ・個人情報取扱事業者に対する義務規定の適用除外（法 50 条「個人情報取扱事業者のうち次の各号に掲げる者については、その個人情報を取り扱う目的の全部又は一部がそれぞれ当該各号に規定する目的であるときは、前章の規定〔個人情報取扱事業者に対する義務規定〕は、適用しない。 一 放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。） 報道の用に供する目的」）

→報道機関の報道目的での個人情報の取扱いは、法的規制の対象外

2、報道・取材の自由に関する憲法理論

- ・「報道機関の報道は、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。……報道の自由は、表現の自由を規定した憲法 21 条の保障のもとにあることはいうまでもない」、「報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法 21 条の精神に照らし、十分尊重に値するといわなければならない。」（博多駅事件 TV フィルム提出命令事件での最大決 44.11.26）

博多駅事件テレビフィルム提出命令事件

米原子力空母エンタープライズ号の佐世保入港を巡り、「抗議行動に集結した人たちが、博多駅で警備中の機動隊員から暴行を受けた」として、護憲連合が付審判請求を福岡地裁に提起。地裁側は、当日放映されたニュースのフィルムを任意提出するようテレ

ビ4社に求めたが拒否されたため、提出命令を出して引き渡しを受けた。この提出命令は憲法21条に照らして許されるかどうかを、テレビ4社側が提起した。取材の自由について、憲法的保障の傘のもとにあることを認めた最初の判例となった。

・報道の自由を含む表現の自由の「優越的地位」と「二重の基準」の理論

憲法が列挙している様々な個別の人権は、すべて同じ価値を持っているわけではなく、ある価値の序列のもとにあり、表現や信教、学問の自由など、精神的な自由は序列の一番高い位置にあるとする理論。

最初に主張されたのは、米国の判例（1938年・合衆国連邦最高裁判決）。州を越えたミルク製品通商を規制する連邦の権限が、違憲かどうかが争われた事件で、最高裁は「経済活動の自由については、憲法の枠組みから考えて、精神的自由よりも国家による規制の余地はより広い」と解して合憲と判断。「表現の自由、選挙権、身体の自由などが問題になる場合には、本件のような緩やかな規制は許されない」との判断も示された。

これを出発点として、人権にはおのずから価値の序列があり、高い価値を持つ権利と、それと比較して低位にある権利を比べた場合には、違った基準で違憲・合憲を審査すべきであるという理論が定着してきた。

- ・報道の自由と他の社会的法益との調整は、一方における取材の自由が妨げられる程度及び報道の自由に及ぼす影響の度合と他の社会的法益の重要性の程度その他諸般の事情を比較衡量して決せられる（比較衡量論）。

〈事例〉 取材源秘匿訴訟最高裁決定（2006.10.3 vs NHK、10.17 vs 読売新聞）

取材源の秘密が保護に値するかどうかは、報道の内容、性質、社会的な意義・価値、取材の態様、将来における同種の取材活動が妨げられることによって生ずる不利益の内容、程度等と、取材源に関する証言を求められた民事訴訟の内容や社会的な意義、証言を必要とする程度、代替証拠の有無等を比較考量して決すべき

3、個人情報とプライバシーの権利

- ・「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に結合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう」（法2条）
- ・「プライバシーの権利」とは、「私生活をみだりに公開されない法的保障ないし権利」であつて、①私事性、②秘匿性、③非公知性を備えるものをいう（「宴のあと」事件での東京地判昭39.9.28）
- ・プライバシーの権利は、高度に情報化が進展した今日の下では、「自己情報コントロール権」の保障をも含むものと観念されている

自己情報コントロール権

自分に関する情報をどの範囲に流布するか、誰に伝えるかを、自分自身が選択し決定する権利を持っているという考え方。個人情報保護法が規定する本人収集の原則、目的明確化の原則、開示請求権、中止請求権などの背後には、自己情報コントロール権という考え方があり、それを認めるべきという立場からルールが打ち出されていると考えられる。

→個人情報のすべてがプライバシーとして法的に保護の対象となるわけではない

4、プライバシーの権利と報道・取材の自由との調整の法理

- ・両者の調整は、公表されない法的利益と公表する理由とを比較衡量して決せられる（「ノンフィクション逆転」事件での最判平 6.2.8）
- ・「公表されない利益」とは、当事者の立場、社会の正当な関心事でないこと、公表による私生活への影響や不利益とその程度
- ・「公表する理由」とは、当事者の立場、公共的な事項との関連性（社会の正当な関心事）、報道の公益性、表現の内容・方法の相当性
- ・差止救済も認められるが、公的立場にない者、プライバシーの侵害があること、重大で回復困難な損害のおそれがあること（「石に泳ぐ魚」事件での最判平 14.9.24）、＜竹田稔：①社会の正当な関心事でないこと、②現実的悪意によってなされたものであること＞

5、いわゆる「過剰反応」への考え方

- ・個人情報保護法が報道目的での報道機関による個人情報の取扱いに対して法の適用を除外していることからすると、法的な解決策としては、個人情報の取扱いの問題も、基本的にはプライバシーの権利と報道・取材の自由との調整の法理の延長上で考えてよい
- ・したがって、大規模な事故・災害等に際しての、報道機関による被害者・犠牲者等の個人情報の公表も、重要な事実を国民に伝え、国民の「知る権利」に奉仕するという報道機関の使命の重要性との関係で、比較衡量的判断の下に法的には免責される余地は多分にある
- ・行政機関や医療機関等による被害者・犠牲者等の個人情報の提供についても、問題の社会性と報道の重要性とを考慮して免責されると考えてよい
- ・自己や家族の個人情報が報道機関に提供された被害者や犠牲者である本人や家族が匿名を希望する主たる理由がメディアによる取材攻勢への危惧にあることを考えると、大規模な事故・災害等に際しての報道・取材のあり方について、各報道機関が報道倫理の問題として取り組み、自主的に報道・取材のルールを作り、それを公表し、読者・視聴者の理解を得ることが求められる（業界全体でお互いの手足を縛るルールを決めることは疑問）

自主的なルールであったとしても、報道機関がお互いの手足を縛るような対応の仕方はやるべきではない。共通のルールをどこかで作ってくれれば、報道機関はそれに従えばいいと考えて、楽なんですよ。ただそれは言ってみれば、責任の放棄でもあるんですよ、ほかの人に決めてもらうというのは。あくまでも報道の自由を主張する限りは、それに伴う責任も引き受けるという意味で、自らの報道や取材のルールを作り、それを公表して理解を得るということが必要なのではないのでしょうか。（右崎氏）

- ・ その際には、個人情報の類型・性質（私事性や秘匿性の程度）、利用目的や公益性の程度、公表の方法の相当性などを考慮要素として勘案すべき

6、むすびに代えて

被害者・犠牲者である本人や遺族の感情を社会が共有することが再発防止、人命尊重の土台となる（朝日新聞）という視点は支持され得るのではないか。そのためには、報道を通して国民ができるだけ多くの情報を共有することが必要である。

(7)右崎教授との質疑要旨

Q（研究者）：報道目的での個人情報取り扱いが法的規制の対象外となっているため、行政機関が被災者等の名簿を発表すれば、行政機関が責任を問われることになり、行政側は萎縮してしまうので判断に迷った時には出さない、という考え方になりがちなのではないでしょうか。

A：個人情報保護の法や条例に違反したというような事実があれば、その限りで責任を問われることになり、賠償を求められることもあり得ると思いますが、その問題が持っている社会的な重要性や報道の重要性が加味されて免責される余地はかなり広く、余り過剰に防衛的になるべきではないでしょう。

情報を入手した報道機関が実際に報道するかどうか、これは次の段階の比較考量ということになり、報道機関も行政機関も十分熟考したうえで公表・報道したという理由付けがきちんとなされれば、それ以上に法的な責任を問われることは多分ないのではないのでしょうか。

行政機関は情報提供する場合には、判断した根拠をきちんと用意しておく必要がある。報道機関の名誉棄損問題では、仮に真実でなかったとしても、真実と信ずる相当な理由があれば責任が軽減されるので、それと同じ考え方が行政の情報提供についても言える。ただ、行政機関が功を焦って、というか、あるいは被害の拡大を過度に心配しすぎて不正確な情報を流した場合には責任は免れないと思う。要は、どれだけ正確な情報提供が、かつ迅速になされるか、その正確性が十分に担保される必要があると思います。

Q（行政）：免責されるから提供するというよりも、法や条例が規定する例外の類型に該当するから出すんだ、と考えるべきではないでしょうか。

A：その通りだと思います。ただ、そういうふうと考えていくと、今の法や条例はやや窮屈で、個人情報の類型や性質、利用目的や公益性の程度、公表の方法等を勘案して提供できるかという、必ずしも明確でないのが、抑制的になってしまうというのが現状ではないでしょうか。各自治体で、災害と個人情報という問題を踏まえて条例を見直す必要もあるのではないのでしょうか。

Q（研究者）：名簿を出すか出さないか、という責任が、行政に負わされてしまっているところに、根本的な矛盾を感じてしまうのですが。

A：いや、報道機関としては、行政機関の公表に頼るのではなく、自分で突き止める努力を合わせてする必要があります。公表できない場合にも、公益的な目的や社会的な重要性を示し、国民に真実を知らせる必要があると説得する必要があるし、そういう説得は正当な取材活動だと思います。発表してくれなかったから何も出来なかったというのは言い訳にはならない。行政が発表しないとしても、あらゆる手だてを使って取材し公表するということはあり得る。報道機関がその責任を問われるというケースはそれほど心配することはないですよ、と言いたいですね。

Q（報道）：ケース・バイ・ケースで毎回、毎回、考え、悩みながら、短い時間であっても真剣に議論し合って結論を出している、という実態を理解いただきたい。それを初めから「出せません」では、議論が始まらないし、社会にとっても損失だと思う。

A：個人情報だからといって出さないという風潮が安易に広がりすぎていて、日弁連でも問題と考えて「個人情報保護法制の改正に関する意見書」をまとめています。

例えば、公務員で高い地位にある人たちの卒業年度や出身大学まで隠されてしまうと、とりわけ政策決定にかかわるポストの場合、公務員としての的確性の判断に必要な資料が見えなくなってしまう。昇進や昇格のシステムがうまく働いているか、一部のエリートだけが特別に優遇されているんじゃないか、という問題もあり得るのだから、必要な情報を出さないと議論さえ成り立たなくなってしまうと思う。個人情報の類型、性質、利用目的、公表される範囲など、様々な要素が考慮できるような形に個人情報保護法それ自体も手直ししていく必要があるのではないのでしょうか。

報道機関にお願いしたいのは、原則は実名だと思いますが、どういう場合に例外として扱うかという議論を設定しないと、取材や報道の自由という問題がどこかにすっ飛んでしまう恐れがある。公表しなかった理由、匿名にした理由をいつも考え、用意していただきたいと思います。

Q（研究者）：災害で不特定多数の人が被害に遭った場合に、何百人、何千人という被災者の中で、数人の個人情報なかったとしても、事実を伝えるうえで、それほど重要なことではないように思うのですが。

A：まさに取材・報道の自由の核心に当たることだと思いますが、情報を提供する行政機関の側が、半分の人たちの状況を教えているからいいじゃないか、というのは、大変よろしくない。報道機関の側で全部集めたうえで、どこまで書くか、どこまで出すかを考える、というのが編集の自由の問題なんですよね。情報提供する側が、これは報道価値がある、これはないと決めるのは不遜じゃないでしょうか。

J R脱線事故の時、報道機関がどう対応したかを検証した記事を見ると、被害者や遺族に話を聞き、現場では混乱している恐れがあるので後で電話を入れて確認し、報道の自由や社会的要請もきちんと説明されているとあり、非常に丁寧な対応だと思う。ここまで対応したとするなら、あとは報道機関の自主的な判断に任せるという点もあるんじゃないですか。あとは報道機関の責任の問題。

事故にしろ、事件にしろ、災害のようなものにしても、社会的な出来事なのだから、この社会に生きている人たちに共通して知ってもらう必要がある事柄だ、という点から出発する必要がある。事件や事故に巻き込まれたことは、私的な私生活状況上の事実ではない。事故や事件、災害が持っている社会性を度外視して個人のプライバシーに置き換えてしまったら、問題の本質が違ったものに、外れたものになってしまうということを付け加えさせていただきます。

5. 災害時における広報・取材を改善するために～研究者・自治体からの提案～

第6回の研究会では、災害取材・広報の改善に向けて、研究者と自治体からの提案を基に議論した。

(1) これまでの研究会議論を踏まえた問題意識の整理

人と防災未来センター研究調査員 川西勝

これまでの会合では、大規模な災害の対応を経験した自治体担当者と報道記者の双方から、事例報告や意見、感想を聞いてきた。それらを整理すると、行政・報道とも被災社会にきちんと向き合い、被災社会をよりよい状態に持っていくことを共通の目標として掲げながら連携していくことが大切であるという共通認識を深めることができたと思う。

その連携を実現させるための論点を次の3点にまとめた。

①被害状況の数値とりまとめに、行政・報道の双方がとられすぎているのではないか？

災対本部は数値の確認や資料作成に人員・時間をとられ、被害の全体像が把握できない。しかし、被害数値がまとまらなないと、報道からは対応が遅いと指弾される。こうした悪循環に陥っているのではないだろうか。

②先手を打った対策が鍵を握っているのではないか？

対応が後手に回ると、言い訳が先に立つ報道対応になってしまう。鳥取県西部地震では、前例のない大胆な被災者支援策を行政側が先手を打って打ち出したことで、報道機関をリードする能動的な広報ができた。

③意思決定プロセスを明らかにすることで、被災者の安心感・信頼感が高まるのではないか？

災害対策本部を報道機関に公開した事例を討議してきた。取材による負荷を軽減するのに有効だっただけでなく、行政が今、どんな情報を持っており、それに基づいてどんな対策を打とうとしているのが明らかになることによって、被災者とのコミュニケーションが改善される可能性が示された。

報道対応だけをうまくしようと考えるのではなく、災害対応自体のマネジメントを改善することが大切であり、災害対応自体が変われば、それに呼応して取材・報道も改善され、〈被害状況報道〉からの脱却が図れるのではないだろうか。

(2) 研究成果を踏まえた提案

1. 全庁的な目標を明確にした災害対応の提案

人と防災未来センター 近藤民代・専任研究員

実際に起きた災害への対応事例や当センターが実施した図上演習などを題材に、近畿圏の自治体職員らとともに、災害対応のマネジメントに関する研究をしてきた。その成果を踏まえて、「全庁的に目標や対応方針を明確にして災害対応に当たるべきではないか」とい

う提案をしたい。

災害対策本部事務局が応急対応時に抱える課題	災害対策本部会議が抱える課題
▽所管官庁への被害情報の報告に追われ、災害対応全般における重要案件の選別や災害対応の抜け漏れ落ちがないかどうかの確認などの全庁的な対応ができない	▽被害状況の報告、部局ごとに実施した業務内容の報告、確認・調整に終わっている
▽被害情報の収集整理に多大な時間と人手を要する	▽被害の全体像を大局的に捉える視点が欠けているため、目の前に出てきた課題への対応に終始し、場当たりの対応になりがち
▽過剰なマスコミ取材で業務が圧迫される	▽本部長が意思決定するのにに対して、参謀として適切なサポートができない
▽災害時に特有な業務に対して明確な業務体系がなく、自治体独自の流儀で行っている	▽将来を見越し先手を打つ対応ができない

災害対策本部の事務局や本部会議が抱える問題を整理すると、上の表ようになる。つまり、わが国における災害対応は、個々の情報に一对一で対応するため場当たりのになりがちで、大局的に情報を把握して意思決定につなげる活動が苦手と言える。災害の規模が大きくなればなるほど、優先順位を決めて戦略的に対応しないと乗り切れなくなる。

こうした課題を解決するために、目標管理による災害対応マネジメントを提案する。

目標管理とは、「目標による管理」、つまり目標を手がかりとして仕事のサイクルを回す経営理念であり、「目標の管理」つまり評価のシステムということではない。

＜目標（対応方針）によって災害対応を管理することの有効性＞

①環境や状況の変化に柔軟に対応できる	組織運営の 合理性
②全庁的な「目標」を設定し、全体としての成果を出す効率性を高める	
③目標に応じて部局を超えた人員配置を行う	
④現場へ権限を委譲できる	
⑤測定可能な「目標」を設定し、定期的に業務をチェック、改善する	進捗管理
⑥広報を通じて自治体の対応方針など市民へのメッセージを伝える	自治体の責務

目標設定は右の「SMART」が大切と一般に言われる。

目標を設定するには、状況認識を統一することが重要だ。

状況認識の統一とは、刻々と変化する災害状況に応じた災害の全体像を共有することであり、単なる情報の共有ではない。発生した災害は、自分の自治体にとってどのような脅威なのか、どれだけ危機的な状況なのか、といった何らかの判断の入った情報であり、過去の情報だけでなく、今後どのような課題が発生すると予測されるのか、それに伴って自治体が求められる対応は何かという未来の情報を含む「災害の全体像」である。

Specific 具体的
Measurable 測定可能
Action-oriented 資質の改善
だけでなく行動を促す
Realistic 現実的
Timely 時宜を得た

＜状況認識の統一に必要な3要素＞

①地震情報、気象情報や被害状況などの外部環境

人的被害、火災延焼状況、倒壊家屋の状況、停電・断水・通信といったライフライン被害に関する状況、道路の寸断状況、避難者の状況

②実施済みの業務や自治体の資源などの内部環境

消火活動、生き埋め者の搜索・救出活動、負傷者の治療・搬送活動といった実施済みの状況及び消火・救出・医療部隊の不足数、自衛隊の配備状況

③外部環境と内部環境に基づいた今後の状況予測

死者数、負傷者、倒壊家屋等数の今後の被害拡大想定、避難所運営に関する課題、2次災害に対する課題といった予測内容

日本の災害対策本部資料は、①②を羅列しただけのものが多く、③が欠けているために先手を打った対応ができない。①～③が含まれた全体像を提供できれば、外部からの応援者やマス・メディアにも有効に活用できるという指摘がある。

災対本部会議では、目標の達成度を確認し、今の状況認識を統一して、次の会議（12時間後あるいは24時間後など）までの目標を決める、という手順を繰り返していくことになる。人と防災未来センターは、目標管理による災害対応という考え方を取り入れた図上訓練を実施した。初めに目標なしで演習させると、情報の収集や処理ばかりを行っていたが、目標を決めさせると、目標を達成するために必要な情報を取りに行くというように行動が変わり、効果が見られた。

2. 「情報羅列型資料」から脱却し、「目標管理型資料」へ移行するための試み

滋賀県総合防災課地震対策室 堀江良樹・主任主事

目標管理による災害対応を行うために必要な災害対策本部資料とはどのようなものか、近畿圏の他の自治体職員らとともに研究した。ハリケーン災害を題材に、米国ニューオーリンズ市の災害対策本部資料を分析すると、資料の目的は、上位機関への被害報告や組織間の情報共有ではなく、①災

第4号様式(その2)

の情報共有ではなく、①災害や対応状況などの全体的なイメージと被災地ニーズを自治体内部で共有し、②災害対応における自治体としての全体方針や目標を示す—ことにあるとわかった。資料には①外部環境②内部環境③今後の状況予測④災害対応における 24 時

[illegible]

間の達成目標が盛り込まれ、地図・表・図・画像を活用して構成要素を大局的にとりまとめ、視覚的にもわかりやすくする工夫がされていた。

なぜこうした構成になっているのか。目標を設定することで、効果的な災害対応を目指しているということ。そのためには、「災害の全体像」と「今後の状況予測」、「被災地ニーズ」について状況認識を統一する必要がある。それに気付くことができた。効果的な災害対応を行うのに必要な情報は、被害の数値ではなく、何が不足しているのか、今後何が必要となるのか、という情報である。

現状が情報羅列型の資料になっている要因として、消防庁から求められる様式（右）の被害報告をつくらないといけないということが背景にあるかもしれない。

研究チームでは、災害対策本部資料の改善を試みた。

図 1

初めに、前回の会議で決定した対策目標を確認する（図 1）。

災害の全体像は図を使ってわかりやすく示す（図 2）。

被害状況は、「人的被害」「建物」「火災」などに分けたものも作り、いずれも図を使って視覚的に理解しやすくする。道路の被害状況図には、どのルートで被災地へ入れるのかも明示する。

また、被害想定の数値をあらかじめ書き込んでおけば、実際の情報が入らなくても見込みを立てるのには役立つ。

対応状況は地域ごとに色分けしどこが深刻な状況で、そこに人や物などの資源を集中したらいいのか、すぐに判断できるようにする（図 3）。

今後の状況予測を明記し、それを踏まえて、今後 24 時間に達成すべき目標を書く（図 4）。

こうした資料が手間をかけずにできるシステムを今後、検討する必要がある。また、市町村から報告が来るまではすべて赤にしておき、情報が入り次第、青や黄色に塗り替えていくといいのではないか、という意見も出ている。



図 2

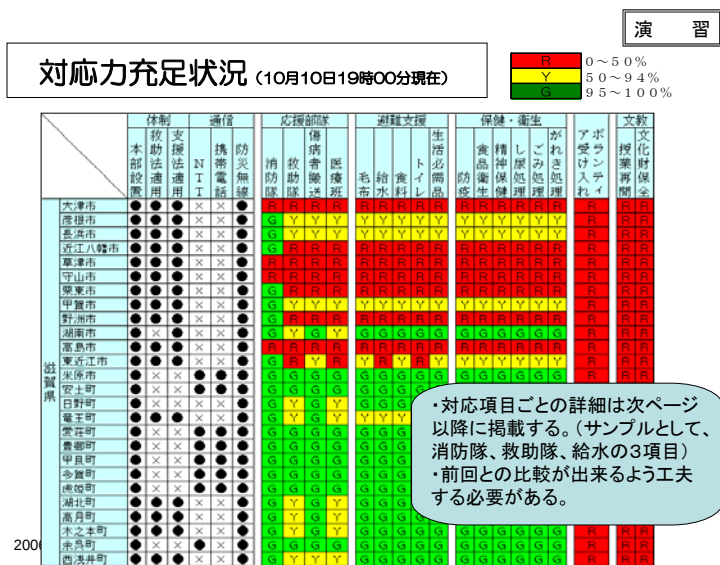


図 3



図 4

3. 討議

＜提案された新しい災対本部資料について＞

【記者】新しい本部資料を基に活動するとなると、細かな被害の数字を把握することはしないということか。

【堀江氏】被害状況を把握しないと対応がついてこないの、把握はする。細かな数字の積み上げだけに集中するのをやめようという考え方。また、わかっている数字

だけを書くのではなく、把握できているのかいないのか、どれだけ困っているのか、そういう情報も盛り込むことが大切だ。だから、被害状況は「約」という数で書いている。

【記者】概数で出していくことの意味やねらいを、平常時から報道機関に説明しておくというのではないのか。細かな数字にこだわる記者が出てくるであろうから。

【記者】具体的な被害の数字はほしいという気持ちがある。ただ、大災害の時は、すぐに確定した数字が出るわけではないので、災対本部に無理な注文をしないよう報道側が考え方を変えないといけない。

【記者】資料を作ることに労力をとられてしまうのではないかという懸念を感じた。仕掛けは多くなるほどうまくいかないの、簡単なものにしておく必要がある。警察の広報

目標1 県民の人命を守る。甚大地域を中心に救助活動を行う。

- ・人命救助、救急、消火、医療活動人員を確保する。
- ・自衛隊・緊急消防援助隊の甚大地域へ投入する。
- ・甚大地域への道路通行を確保する。
- ・甚大地域への被害調査要員を投入する。

目標2 県民の安全な生活を確保する。円滑な避難所運営を行う。

- ・必要な食糧、物資、資機材を確保する。
- ・避難所で保健衛生活動や防疫活動を実施するための必要人員を投入する。
- ・生活関連情報を広報する。
- ・避難所不足を考慮して、仮設住宅設置体制を確保する。

目標3 県民の安全な生活を確保する。2次災害を防止する。

- ・危険物施設調査要員を投入する。
- ・応急危険度判定要員を投入する。
- ・土砂災害危険地域を調査し、通行規制活動行う。

2006/10/10/19:00

では、すごく大事なことが2行くらいで書いてあるものがすぐに出て、それを見て、みなパッと動き出す、ということがある。

【堀江氏】 東南海・南海地震を見据えた対応の研究として行ってきたので、今すぐに新しい資料が作れるわけではなく、長期的な視野に立って改善を進めるうえでの理想型と考えている。複雑ではできないので、いかにシンプルに報告してもらえるようにするか、これをつくる体制はどう整えるか、そういった検討も進めている。

【記者】 被害が大きな地域ほど、なかなか情報が出てこないで空白になることがある。そこをどう対応するのか、事前に考えておくことが大事。報道から「なぜ情報がないのか」と指弾される恐れがある。情報が入るまでは「赤」にしておく、というのはよいアイデア。発表の仕方を工夫して、報道をリードしていけばよい。

【行政】 私たちの市では、提案された資料と同じく、おおよその状況を色分けして示すという表をすでに用意している。ただ、そこに実際の数値まで書き込むかどうかで迷っている。書き込むと作業が二度手間で煩雑になるが、報道機関に対しては数値を示す必要があるという考えもあり、悩んでいる。また、資料で優先的に資源を投入すべき場所がわかって、災対本部自体が平常時のまま縦割りでやっている限りは、臨機応変に対応できず、意味がないということになってしまう。非常時に動ける組織に持っていくということが一番の課題と思っている。

【行政】 私たちの県では、各市町村で端末に情報を打ち込めば県の災対本部に集約されるシステムを考えている。数字をつかむのに労力を省くのが目的で、視覚的な表現の工夫や、報道が求めるものとの調整などまでは考えられていないのが現状だ。

【行政】 消防庁への報告様式が問題という話があったが、消防庁に対しては、応援部隊や機材の要求が中心であり、この様式があるから件数にこだわる、ということはないように思う。72時間程度でこの表をすべて埋めるという必要もない。

【記者】 報道側も、これがすべて埋まっていなければダメだとは考えない。基礎的な資料として、わかる範囲で出せばいいし、その数字は概数でもいい。その数字をどう使うか、どうツールとして出すかを考えたほうがいい。

<目標管理型の災害対応について>

【行政】 阪神大震災の時、午前中に保健所に収容された遺体の数を基に、神戸市全体では1万人くらいの方が亡くなっているのではないかと予測した。それに基づいて、安置所や棺の確保策を検討した。その経験から振り返ると、限られた情報から全体像を予測し、目標を設定して、先手を打った対策をとることが一番だというのは、その通りだと思う。

災害の種類によって、求められる対応は違ってくる。いろいろなパターンを想定し、考えられる目標設定を事前に考えておこうという取り組みを、私たちの市ではやっている。

その場でいきなり目標を考えるのは難しい。

たとえば、大きな列車事故などの場合は、家族や知人が被害に遭った人のところへすぐに駆け付けられるよう支援するのが最優先だと思う。そのためには最低限の個人情報を把握することが優先業務になる。最近では、家族が亡くなる時に立ち会う権利というものを認めようという機運がある。そのためには行政と報道が連携して役割を果たす必要がある。

【記者】 目標を盛り込むというは、あまりよくないのではないかという気もする。客観的な数字を共通情報として持っていればいいのではないか。状況を色分けするというような次のステップまで目指してしまうと、全員が同じ目標に向かっていくことがかえって難しくなるのではないか。どこで何をしているか、という情報を羅列してもらえば、それでわかるのではないかと思う。初めはよくわからないまま、ホワイトボードなどに情報をドンドン付け足していく方式でいいのではないか。

【近藤研究員】 災害対応において、自治体が被災者の顔の見えるところに立っていった「被災者のみなさんに対して、こういう方針で取り組んでいます」ということを早い段階から示すことは、それだけでも被災者に安心になる。災対本部全体でどう動いているかを示すことは、災対本部に求められる重要な機能ではないか。

【記者】 「こうやります」という方針だけが出てくるような印象を受けたので、そうではなく、「なぜ、そうなのか」という理由をつけて発信してほしいということ。目標だけを提示するのではなく、数字や客観的な事実などをあわせて知らせることで、安心感や信頼につながるのではないかと思う。情報を全部、そのまま出していいのではないか、ということ。

【行政】 被害数値と目標管理は、どちらが○でどちらが×という議論ではないと思う。行政側で、わかった範囲内で数値を発表していくのは当然で、省く作業ではない。それと並行して、災害対応をどう進めていくのかを考えるために、提案されている新しい資料は、行政の中で使っていけるし、報道機関に対して、意思決定プロセスを説明する責任を果たすための資料としても使っていけるのではないかと理解している。報道の取材合戦に対して、それをリードしていくツールにもなるのではないか。

【行政】 目標管理で災対本部を運営していくというのはいい話と思うが、大災害時には、各部署でいろいろな目標が出てくると思うので、それをだれがマネジメントできるのか、行政の人間として自信が持てない気がする。

【近藤研究員】 被害の想定があれば、24 時間後にはこれくらいまで、3 日後にはここまで、ということは事前に決めておける。それを基に、実際の状況変化に応じてアレンジする、という方法でできるのではないかと思う。また、平常時から、目標管理型のシステムで仕事をしていないと、非常時だけやれと言われても難しいということも感じている。

【記者】 「時間を区切る」というやり方を、記者発表や会見と連動させるのがいいのではないか。定時ごとに発表があれば報道の態勢を組みやすい。その間に注文をつけてくる記

者がいても、断ればいい。

【記者】優先順位を決めるためには、災対本部の中に「今、これが大事だ」と言える人材がいるかどうか、という点が重要だと感じた。

【記者】目標設定は具体的でないと、報道側は納得できないのではないかと思います。

4. 事例報告

「地震災害対応・災害対策本部事務局の運用訓練を実施して」

京都府総務部防災室 山本敏広・副室長

平成 18 年の夏に、人と防災未来センターが実施した目標管理型の図上訓練に参加し、そこで学んだことを持ち帰って生かしたいと考え、19 年 1 月 17 日に京都府の訓練を行った。

これまでの訓練は、目的がはっきりせず、単にしんどかった、よくわからないまま終わった、ということが多かった。そこで今回は、災対本部とは何をする場なのかを理解させることをねらいに企画した。災対本部の役割は次のように整理した。

- | | |
|----------------------|----------------|
| ▽全庁的な対応方針の決定（優先順位含む） | ▽被害全体像の把握 |
| ▽災害対応の現状と結果の共有 | ▽関係部局での被害状況の共有 |
| ▽役割分担や責任所在の明確化 | ▽対策の進捗管理 |
| ▽府民に対するメッセージの発信 | ▽対応資源の再配分 |

特に府民へのメッセージ発信は、行政の重要な責務と位置付け、訓練では広報・報道対応に力点を置いた。総括班に報道対応係員として 7 人を宛て、広報（報道）資料作成 5 人・取材対応 2 人の内訳とした。

<報道対応訓練における企画者のねらい>

基本となるスタンス	具体的な内容：避難者支援等に係る情報発信（発災後 3 日目）
・ 定時発表時間の確定 ・ 報道対応者の確定 ・ 積極的な広報	・ 避難者被災者への情報発信 ・ 外部環境の変化に対応した広報内容 ・ 安心安全情報の提供

ねらいに沿った仕掛けとして、避難所になっている体育館が余震で損壊した、という情報を与えた。これを基に、今の避難所はどうなっているのか、ほかの避難所に被害はなかったのか、被災者のニーズは何か、など必要な情報を取りに行き、広報すべき内容を考えてもらおうと考えた。

ところが実際にやってみると、広報すべきメッセージをつくるのではなく、報道の照会に対して、所管別に問い合わせ先を決めて、それを報道機関に伝えるという交通整理をしてしまった。後は情報班から被害報告の集計を待ったり、被害情報を地図に転記するという情報班がやっているのと同じ作業を重複して始めたり、という状態だった。やはり、参加者の中に、積極的な広報ではなく、報道をいかにあしらうかという意識があって、それが如実に出たと感じた。

午前中は完全な失敗に終わり、午後の作戦会議で問題提起して、府が取り組んでいることを積極的に広報し、被災者に安心感を与えられるようなメッセージを出せるよう、必要な情報を自ら取りに行くよう求めた。

その結果、「滋賀県への災害支援要請について」「気象情報について」という広報内容を作った（右）。その内容を検証してみると、だれに対してのメッセージなのかははっきりしない、また、単に注意を呼びかけるだけでは不親切で、安心情報のつもりがかえって不安情報になってしまう、という面があった。

訓練

滋賀県への災害支援要請および気象情報について

平成19年1月17日
(12時00分現在)
京都府災害対策本部
(防災室 075-414-4475)

1 滋賀県への災害支援要請について

本日、京都府は滋賀県に対し、乙訓2市1町（向日市、長岡京市、大山崎町）への乾パン、毛布、簡易トイレその他避難所に必要な物資の支援を要請し、滋賀県より要請の受諾がありましたのでお知らせします。

2 気象情報について

京都府南部では、18日明け方から夜にかけて山地や山沿いで大雪となるおそれがあります。交通障害や視程障害に注意して下さい。

また、15日の地震で地盤が緩んでいます。震央付近では雨や雪による土砂災害に注意して下さい。

報道班訓練参加者の意見	訓練を企画した側からの反省点
▽報道班・情報班・要請班の分担が不明確（報道班と情報班の共同作業が必要）	▽総括班に分析担当者を想定していなかったため、明確な目標設定ができなかった
▽住民の立場に立って、必要な情報は何かを想定することは重要だが難しい（役所の立場や発想が出てしまう）	▽トリガーとなる情報を出せば、各班が能動的に情報収集することを期待し過ぎた
▽情報のトリアージが大切	▽報道班の中に広報資料作成者を設けていたが、情報班との連携が不十分で機能しなかった
▽即時に広報すべき内容を、他の情報と合わせて広報資料を作成したため発信が遅れた	▽突っ込んだ取材をしてくれるようなマスコミ役のコントローラが必要だった
▽広報発表に係る決裁は簡略化すべき	

<訓練で明らかになった課題>

「報道対応＝マスコミ取材の対応」という既成概念の払拭
・応急対策や被害軽減を円滑に進める道具としてマスコミを考え、どう活用するかを平常時から検討する
総括班報道担当と情報班の関係を強化するなど、事務局組織の再検討
・窓口業務と資料作成業務など分担の明確化
・総括班分析担当との連携のありかた
報道対応マニュアルの検討
・ホワイトボードの活用方法
・広報文書のフォーマット

5. 質疑

【記者】 災害時にも広報内容の決済は必要なのか。

【山本氏】 だれかからの決済は、必要になってくると思う。

【行政】 私たちの県ではほとんど決済はとらず、全員に原案を配り、その場で直しを入れれば、修正したものをコピーして記者に配布する。

【記者】 安心情報が不安情報になってしまったというのは、具体的にはどのようなことか。

【山本氏】 「余震が起こるかもしれませんよ」というだけでは、不安を与えてしまう。今、避難している建物は余震に対しては大丈夫、といったようなフォローの文言があって初めて安心情報に変わるということを気を付けて流さないといけない。

【記者】 地元の記者クラブを巻き込んで訓練を企画したら、記者の側にも勉強になるので、積極的に声をかけてほしい。

【行政】 私たちの市では、団塊の世代より若い課長クラスを何人か訓練し、1-2年かけて、プレス対応できる人材に育てようとしている。ふだんは広報の実務部隊として要請し、災害時にはそこに権限委譲することを考えている。

6. 図上訓練を活用した記者研修の試み

【カリキュラムの概要】

人と防災未来センター災害対策専門研修 記者用メニュー

図上訓練・広報マスコミコース

平成18年12月4日(月)		平成18年12月5日(火)	
(10:15～10:25) 開講式 (10:30～11:00) オリエンテーション 近藤伸也 専任研究員 災害対策本部のあるべき姿。演習の全体像、流れ、ルールについて。 (11:05～11:20) 講義1: 目標管理の必要性 永松専任研究員 (11:20～11:35) 演習1: 災害対応計画の作成1 (11:35～12:35) 休 憩 打ち合わせ①(兼昼食) (12:35～12:50) 講義2: 状況認識の統一の必要性 (12:50～13:10) 演習2: 災害対策本部資料の作成2 (13:10～13:40) 講義3: 災害対策本部資料と災害対応計画の作り方 (13:40～14:00) 演習3: 広報資料の作成 (14:00～14:15) 講義4: 能動的な広報 (14:25～15:00) 講義5: 効果的なマスコミ対応をするために (15:00～15:20) 演習ルール説明 (15:45～18:15) 演習リハーサル		(9:00～9:30) 作戦会議 演習の進め方、役割分担の再確認。 (9:30～10:00) 第1回災害対策本部会議 (10:00～12:30) 図上演習 人と防災未来センター専任研究員、報道記者 発災から2時間～4時間までの災害対策本部の運営を行う。 (12:30～13:00) 第2回災害対策本部会議 記者会見資料等の作成 (13:00～14:30) 記者会見シミュレーション 報道記者、人と防災未来センター専任研究員 災害対応(演習)を踏まえ記者発表を行う。 (14:30～15:00) 休 憩 (15:00～16:00) 演習の振り返り 人と防災未来センター専任研究員、研究調査員 (16:00～18:00) 発表・講評 報道記者、人と防災未来センター専任研究員 振り返り内容について発表。 (18:00～18:15) 閉講式	
		公開されれば聞く 災対本部への取材 会見用の質問作成 取材・会見で得た課題の洗い出し ともに受講 参加記者も講評を述べる	
受講者とともに聴講 (演習3は実際に行う)		打ち合わせ② ○細かな留意点の確認 ○シナリオ、地域防災計画を読み込み、 チェックポイントを洗い出す	



7. 災害時における地方自治体の広報戦略に関する考察

日本災害情報学会第8回研究発表大会予稿集(2006)

災害時における地方自治体の広報戦略に関する考察

～人と防災未来センター「図上訓練・マスコミ演習」を題材として～

人と防災未来センター（読売新聞大阪本社） 川西勝

読売新聞大阪本社 安富信

人と防災未来センター 永松伸吾、近藤民代、近藤伸也

1. 要旨

大規模な災害が発生した時、多くの人員を投入して機動的に情報を収集し、被災地内外に向けて迅速に発信できるマス・メディア（報道機関）の果たす役割は大きい。阪神・淡路大震災の当日、被災地で役立った情報の入手先は、ラジオ・テレビ・新聞が中心だったと報告され¹⁾、災害対応の責務を負う地方自治体は、危機管理上の目標を達成する手段として、速報性や広範性、訴求性、明解性に富むマス・メディアを積極的に活用する姿勢が求められる。しかし、現状では、報道機関による取材の対応に忙殺される自治体が多く²⁾、能動的、戦略的な活用はできていないのではないかと考えられる。

人と防災未来センターは、地方自治体の職員を対象に、マス・メディアを有効に活用した災害対応力の習得を目的の一つとした特設研修「図上訓練・マスコミ演習」を実施した。実際の報道機関に所属する記者の協力を得て、実践的なプログラムを用意した点が特徴である。本稿では、この演習を主な題材に、災害時において、自治体がマス・メディアを有効に活用して広報を行うための戦略のあり方を論ずる。

2. 危機管理計画における災害広報

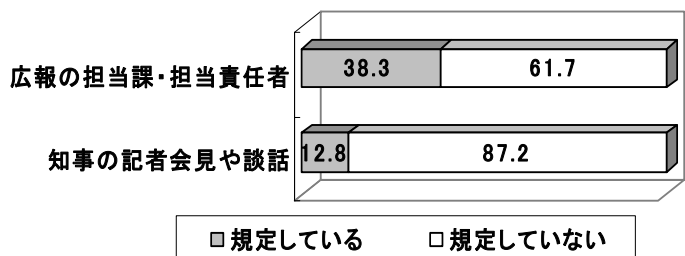
初めに、国内外の危機管理計画を概観し、災害広報の位置付けやマス・メディアの活用法がどのように規定されているのかを見る。

まず、日本の47都道府県の地域防災計画における広報計画の内容を分析した。

災害広報を行う目的は、「社会的な混乱の防止」（76.6%）「住民の適切な行動の促進」（42.6%）を挙げる自治体が多い。「社会的な関心の喚起」は4.3%だけで、被災地外への情報発信には意識が向かっていない。

広報を担当する課や責任者の職制を明記しているのは4割、プレスセンターを開設する

図1 都道府県の地域防災計画における広報(%)



（検討する）のは2割、知事の記者会見等に関する規定があるのは1割など、報道機関との対応に関する具体的な手順や方法は、災害対策基本法第57条に基づく「放送要請」の規定を除けば詳述されていない。

災害時の広報ツールとしては、広報車や有線放送、防災行政無線、広報紙、インターネットなど、自治体が自ら運営・発行できる媒体とマス・メディアを同列に併記しているところが大半である。広報する内容については、災害や対応の概況、避難や応急医療、物資配給等に関する情報などが羅列されているが、優先順位付けや発災からの時間経過ごとに区切って広報すべき項目を整理している自治体はごく一部に限られている。

海外ではどうか。アメリカを中心とする欧米諸国では、Incident Command System（ICS）³⁾と呼ばれる危機管理の仕組みが導入され、定着している。どの機関でも効果的に対応できることを目指して、指揮命令系統や手順を標準化しているのが特徴である。

ICSにおける広報計画を見る。総括指揮官の下に、広範な管理経験と渉外能力を有する人材がInformation Officer（IO）に任命され、情報収集と広報、公衆の反応分析を担当する。IOの業務は表1のように具体化されており、報道機関との連携を重視した計画となっていることがわかる。記者会見を想定して、談話の構成や注意事項も記載されており、記述は極めて実利的で、わが国の対応計画とは対照的である。

表1 ICSにおける広報の規定

【Information Officer の業務】	【記者会見の留意点】
①報道機関からの問い合わせ専用電話設置	①談話は、共感や懸念の表明から始め、聞き手が最も気にかけていることを優先して述べる。次に、2つか3つの柱となるメッセージを伝える。特に重要なメッセージは繰り返す。
②基本的なデータの収集	
③質問への回答	
④調査・収集・資料作成担当の補助員指名	②聞き手の記憶に残るのは、外見が50%、語り口が30%、話された言葉は10%であることに留意する。
⑤統合情報センターの開設	

3. 広報対応能力の向上を目指した研修

演習のねらい	災害対策本部事務局運営のあり方とその具体的方策について参加者が学習する
達成目標	①目標を明確にした災害対応の考え方と方法を身に着ける
	②災害対応に従事する人々の間で、共通の状況認識を持つことの重要性を認識し、その方法を身に着ける
	③災害対応の目標達成の手段として、広報及びマスコミ対応を能動的に行う方法を身に着ける

表2 演習のねらいと目標

大規模な災害時の広報ツールとしては、マス・メディアが最も大きな影響力を持つのが実態であるにもかかわらず、わが国では積極的に活用する方針や具体的な手順が地域防災計画に明記されておらず、実態と対応計画に乖離があることがわかった。こうした問題意識を踏まえ、地方自治体の担当者らを対象に、実践的なシミュレーションによつ

て適切な広報戦略の策定と実行に導くことを目指した演習を 2006 年夏期に実施した。

演習のねらいと目標を表 2 に示す。演習全体の意図や設計手法については、本予稿集における永松ら⁵⁾、近藤ら⁶⁾の論文を参照されたい。本稿では以下、達成目標③に即した内容を詳述する。

近年、企業幹部らを対象に、不祥事や事故などの緊急事態を想定して、模擬記者会見などを行う「メディア・トレーニング」が盛んになりつつある。本演習も、自治体職員を対象に地震災害を想定して行うメディア・トレーニングとしての側面を持つが、報道機関の記者が参加して実際の取材現場に近い臨場感を出そうと試みている点、及び、災害対策本部の図上演習にも取材活動が行われることにより、本部運営から記者会見に至る一連の流れの中で災害広報を学ぶ構成とした点が、一般的なメディア・トレーニングにはない特徴と考えている。

受講者は地方自治体職員ら 31 人（府県 12、市町 18、その他 1）で、平日の午後 1 時にマグニチュード 7.3 の地震が発生し、最大震度 6 強の揺れになったとの想定に基づき、架空の X 県・東川市・西原市という自治体が対応に当たる。表 3、4 にプログラムと実施内容を掲げる。受講者には、ノウハウを仕入れるだけの訓練ではなく、目標を明確に設定し、それを達成する手段として活用する方法の習得を目指す方針を説明した。

1 日目		2 日目		3 日目	
導入と全体像の説明	1.5h	振り返りのまとめと報告	2.5h	災害対策本部会議	0.5h
演習に向けた作戦会議	1.5h	★講義【報道対応】	1h	★演習②【2-4 時間後】	2.5h
★演習①【発災-2 時間】	2h	災害対応計画の作成	1.3h	★模擬記者会見	1.5h
災害対策本部会議	0.5h	本部会議資料の作成	1h	演習の振り返り	1h
演習の振り返り	1h	演習に向けた作戦会議	1h	成果発表と講評	2h

表 3 演習のプログラム（数字は所要時間）

表 4 広報にかかわるプログラムの実施概要（表 3 の★）

演習①【発災-2 時間】	講義【報道対応】	演習②【2-4 時間後】	模擬記者会見
記者 2 人が、災害対策本部に電話または訪問で取材を実施。被害の概要や自治体の初期対応を聞く程度にとどめた。	報道機関に対して効果的に情報提供をするための実践的な方法論を、新聞社の編集委員が解説した。	記者 6 人が対策本部を訪問。複数の記者が同時に取材するなど、本部が過剰な負担と感じるような取材活動を意図した。	発災から約 5 時後を想定して、各自治体が約 30 分間ずつ記者会見を開催した。首長は、研究員が扮するダミー。

4. リスク・コミュニケーションの観点から見た災害広報

災害時における広報をどのようにとらえるべきか。本演習では、災害広報をリスク・コミュニケーションの観点からとらえることの重要性を強調した。

リスク・コミュニケーションは、専門家からの一方的なリスク情報の伝達ではなく、送

表5 災害対策本部での記者(Q)と事務局員(A)の応答

Q : 学校に子供さんがたくさん残っていて、なかなか引き取りに 来られない親御さんもあると思うんですが、その場合はどう されるんですか。
A : 学校で教職員が保護します。
Q : いや、でもかなり残っているでしょう。先生だけでできます か。
A : 先生も170人いますんで。
Q : いや、でも避難者の世話もあるでしょう。
A : 民生部の職員を各避難所に2人ずつ派遣しています。
Q : でも一晩越すんでしょう。子供が調子悪くなったらどうする んですか。
A : 情報確認します。
Q : それで大丈夫なんですか。これまで例がなかったじゃないで すか、阪神でも新潟でも。手打たんでいいんですか。
A : これが最善の方法だと思います。
Q : 出す人員はもっといないんですか。
A : 避難所にすでに振り分けをしていますんで。
Q : 県などに人員派遣の応援はしていないんですか。
A : まだ要請はしていません。
Q : もうすぐ日、暮れますよね。
A : 把握しつつありますんで。
Q : どうでしょう。遅くないですか。対応は民生部職員2人と… …
A : いや、それはこれから報告受けて、必要なら応援を頼むと… …
Q : それはもう時間がないじゃないですか。今の段階ではこのま ま一夜越すということで流れちゃいますよ。
A : どういう意味……
Q : 5時にテレビの締め切りとか来るじゃないですか。夕方のニ ュース見てはるでしょ。
A : 締め切りといっても……
Q : あなたたちはいつでも流せと思っているかもしれないけ ど、テレビとか新聞は締め切りがあって、その時間じゃない と流せないんです。
A : だから、広報無線をやっています。
Q : 広報無線なんかだれが聞いているんですか、こんな状況で。 みんなラジオ聞いているんじゃないんですか。

り手と受け手の相互作用過程であり、十分な情報の提供により理解を深めてもらうことが重要である。送り手が情報の取捨選択をして、不要な混乱を招かないよう伝達することが大切であるとの思い込みが一般にはあるが、実際には、情報がもたらされないことにリスクを増幅させる原因がある。情報を求めるニーズに迅速に対応しないことが最大の問題点とされる⁶⁾。

また、メディア・トレーニングの専門家は、緊急時における広報で最も重要な点は、一人の記者の背後に、数十万、数百万の読者が控えていることを忘れないことであり、広報とは記者を媒体として世論とコミュニケーションすることであって、単なる記者対応ではないと指摘している⁷⁾。災害時における自治体の広報も、殺到する取材をいかにうまくさばくか、という狭い視点にとらわれるのではなく、マス・メディアの持つ効力を積極的に活用し、被災地内外の人たちにとって有益なメッセージを主体的に発信して、混乱の防止や応急対策活動の円滑化へと有機的につなげていく発想が求められている。

本演習における一場面から、リスク・コミュニケーションとしての災害広報について考察する。

表5に掲げたやり取りは、発災から3時間余が過ぎた段階で、学校に取り残された多くの児童・生徒に対する市の対応を、災害対策本部で記者が取材している場面である。記者

は明らかに市の対応を不十分と感じて追及している。記者が不満を感じているのは「学校で多くの子供たちが夜を過ごす」という事態を想定しているからである。阪神・淡路大震災や新潟県中越地震は、子供たちが学校にいない時間帯に発生したため、こうした事態への備えがあまり議論されていないことに対する懸念も記者は感じている。

ここでは、市の対応自体の是非は問わない。リスク・コミュニケーションの観点から言えば、記者が不満を感じている原因を的確につかみ、納得を得られる説明をすることが大切である。十分な説明をするためには、災害対策本部において、「学校で多くの子供たちが夜を過ごす」という事態への対応方針を明確に決定しておかなくてはならない。

災害対策本部へ取材に来る記者は、単に被害の概要等をつかもうと思っているだけでなく、危機への対応が適切に行われているかどうかをリアルタイムで監視する意思を持っているのであり、災害対策本部員には、その点を意識したコミュニケーションが求められる。本演習が重視したポイントの一つである。

表6には、発災から約5時間後を想定して各自治体が行った模擬記者会見の概要を示す。太線で囲ったのは、記者が自治体の対応に疑問を感じ、糾弾する口調で問い詰めている場面、色を付けたのは、記者が取材対応や広報に対する不満を表明している場面である。記者会見では、災害対策本部の対応が問われていることがわかる。対策本部での記者とのコミュニケーションが不全に終われば、記者会見はその弁明に終始することになり、自治体側が主体的にメッセージを発信する場として有効に活用することは難しくなる。

表6 記者会見における質疑応答の概要（太字は記者の発言）

(分)	X 県	東川市	西原市
0	【知事談話】安全確保・二次災害防止に全力を挙げる。落ち着いて行動を	【市長談話】優先事項は①延焼阻止②応急医療③避難所運営④救助活動	【市長談話】市一体となって行動している。落ち着いて行動してほしい
	【概況説明】①生き埋め者の救出を最優先②いたずらに不安がらず、落ち着いて行動を—の2点を強調	【概況説明】広域援助の要請状況、避難勧告や指示の状況 図を使った被害概況の説明	【概況説明】資料記載項目を逐一説明
5	【①応援派遣】Q近隣自治体への応援はAこれから要請 Qなぜまだなのか A国との調整が優先		Q説明がダラダラしている。早く質疑を 【①被害概況】Q資料がわかりにくく、被害の概況がつかめない
	【②被害概況】Q情報収集が遅いのはA人命救助を優先している	【①首長会見】Q市長が表に出るのが遅い A情報が集約できず、正確な情報を伝える態勢が整わなかった	【②医療体制】A避難所に救護所を開設した Q広報したのか Aしていない
10	【③二次災害】Q余震対策は A損壊家屋が倒壊する恐れがあるので、自己判断で立ち入りをしないでほしい	【②人的被害】Q発表資料の被害者数に疑問がある	【③消防】Q消防力は足りているのか A延焼拡大している地域がある
15	【④人的被害】Q記者会見資料の人的被害状況欄に、警察情報と市町村情報が混在しており、異なった数字が出てくる A報道には、警察情報の数字を使ってほしい	【③応急物資】Q特に足りないものは何か A飲料水、食料、発電機、日用品	【④避難所対応】Q児童・生徒の7割が小中学校に残っている。市職員2人を派遣しただけで対応できるのか A今後、自治会へ避難所運営への応援を要請したい Qなぜまだなのか A現時点では緊急性があると聞いていない
	【⑤援助派遣】Q緊急援助隊の要請まで2時間の空白があるのはなぜか A市町村からの要請がなかった Q市は要請したと言っている	【④応急医療】Q力を入れると言っているが、資料がない 【⑤広報体制】Q広報の人員が不足している	【⑤ライフライン】Q復旧の見通しは
20	【⑥避難所対応】Q避難所となる学校が損壊しているが A近隣の避難所に移動させている	【⑥帰宅困難者】Q対策は A人数の把握が出来ていない。避難所へ行くことを呼びかける	【⑥避難所対応】Q小学校から300人も移動させられるのか A仮設テントで野営となる可能性もある Q対応が遅いのでは A避難者が急激に増え、対応が後手に回った
25	終了	【⑦災害対策本部会議】Q非公開にした理由は A数字や人数が錯綜し、確定できないままの公開は無理 【市長談話】避難時は、通電火災防止のためブレーカーを切って	終了
30		終了	

5. まとめ

表7 受講者と記者の感想

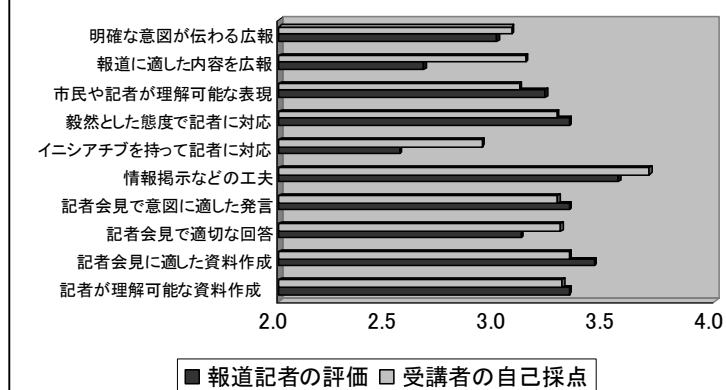
【受講者の感想】	【記者によるコメント】
●実際の記者による質問が勉強になった●演習に振り回され、報道対応に余裕が持てなかった●記者会見は少人数しか体験できなかった●記者を満足させることに終始してはならないと感じた●各自治体での演習も、広報対応を含むべきと感じた●記者が知りたい内容をいかに手際よく引き出すかが重要と思った●マスコミを利用して市民にメッセージを送る意識を高めたい	●対応目標が明確でないで、その達成に向けた広報対応ができない●メッセージの発信で、安心感の醸成や現場負担の軽減に役立てるという戦略がない●報道機関の背後に、無数の市民がいるという認識が欠けている●災害対策本部を公開するか否かをきちんと議論せず、何となく決めてしまっていた●広報担当者の負担が過剰になっているのに、改善策を講じなかった●掲示板の使い方に工夫が見られた●首長が表に出てこなかった

本演習で最も習得してほしいと願った点は、報道機関を有効に利用して、記者の背後にいる多数の人たちに対し、能動的にメッセージを発信するという意図を明確化し、実践することである。受講者の評価結果の分析では、意図の認識度と演習の達成度との間にははっきりとした相関は見られなかったが、受講者の感想からは、演習の意図を伝える

ことはある程度できたのではないかと感じる。各自治体がこの重要性を認識するためには、リスク・マネジメントの観点から、地域防災計画の広報に関する規定を見直し、マス・メディアの能動的な活用法を明確に位置付ける必要がある。地域防災計画とは別に、より実践的な広報マニュアルを作成することも求められる。

マス・メディアへの対応は、危機管理におけるトップマネジメントとも言える。平時からその重要性を認識し、報道機関への情報発信を積極的に行い、関係を築いておくことがその基礎となる。報道機関と行政が連携して市民の減災行動を支える日常的な枠組みが構築されれば、代表取材や取材用ヘリコプターの一時的な運航制限などの取材自粛についても、事前に協議していくことが可能となろう。

図2 演習後の達成度評価(5段階の平均点)



謝辞：本演習は、次の記者各位の多大な協力により実施することができた。ここに記して深謝する。

NHK神戸放送局・福田真希、読売テレビ報道局・杉山亮、読売新聞大阪本社・古城泰史、同・増田弘輔

参考文献

- 1)東京大学社会情報研究所；阪神・淡路大震災における住民の対応と災害情報の伝達に関する調査－兵庫
県芦屋市・宝塚市－(1995.3)
- 2)越山健治・河田恵昭・秦康範・福留邦洋・菅磨志保；地震時の行政機関の初動対応業務に関する調査研
究,日本災害情報学会誌災害情報 No.3,2005.pp.50-58
- 3)U.S. Department of Labor / Occupational Safety & Health Administration
ホームページ (<http://www.osha.gov/SLTC/etools/ics/>)
- 4)永松伸吾、近藤伸也、川西勝、安富信；災害対応能力をどう鍛えるか：人と防災未来センター図上訓練・
マスコミ演習を題材として,日本災害情報学会第8回学会大会予稿集
- 5)近藤伸也、永松伸吾、近藤民代、川西勝、安富信；教育工学を取り入れた防災研修・訓練設計のあり方
－人と防災未来センター図上訓練・マスコミ演習を題材として－,日本災害情報学会第8回学会大会予稿集
- 6)吉川肇子；リスクとつきあう 危険な時代のコミュニケーション,有斐閣(2000)
- 7)石川慶子；マスコミ対応緊急マニュアル,ダイヤモンド社(2004)